

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

A nemzeti alkotmányosság tagállami alapjai: a nemzeti szuverenitás és a nemzeti alkotmányos önazonosság, különös tekintettel a francia jogelméletre és a magyar joggyakorlatra

dr. Kruzslicz Péter Pál

Szeged, 2019.

A nemzeti alkotmányosság tagállami alapjai: a nemzeti szuverenitás és a nemzeti alkotmányos önazonosság, különös tekintettel a francia jogelméletre és a magyar joggyakorlatra

Doktori (PhD) értekezés

Készítette: dr. Kruzslicz Péter Pál

Témavezető:

Prof. Dr. Trócsányi László

egyetemi tanár

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Szeged, 2019.

SZTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

2019. május 6.

Köszönetnyilvánítás

Mindenekelőtt témavezetőmnek, Trócsányi László professzor úrnak szeretném megköszönni az értekezés elkészítéséhez nyújtott támogatást, segítséget, lelkesítést.

Egy doktori témavezetőtől mindig sokat vár az ember. Különleges kapcsolat ez mester és tanítványa között. Én ugyan nem azt, amit vártam, hanem – és ezért nagyon hálás vagyok – annál sokkal többet kaptam tőle. Azalatt a közel másfél évtized alatt, amely során volt szerencsém napi szinten együtt dolgozni vele – bátran ki merem jelteni – szoros szakmai és emberi kapcsolat alakult ki köztünk. A szakmai közös munka során nagyon értékes, folyamatos és pontos útmutatásban volt részem. Neki köszönhetem továbbá azt az állandó lelkesítést is, amelyre csak ő képes, és amelyre egyébként különösen nagy szükségem volt ahhoz, hogy ez az értekezés elkészüljön. Miközben számos egyéb egyetemi tervet hajthattunk úgy a képzések, mint a kutatások területén közösen végre, amelyek kapcsán sohasem fukarkodott ötletekkel, tanácsokkal ellátni, mindig készségesen állt rendelkezésre, és gondoskodott arról, hogy széleskörű nemzetközi kapcsolatrendszerének gazdag tárháza is nyitva álljon előttem; és néhány nehéz ügyben is volt alkalmunk a közös szakmai munkát végezni; egy olyan értékrendszerbe vezetett be, amelyet büszkén vallok immár magaménak is, és igyekszem hirdetni munkám során. A professzor iránti tisztelet így alakult egy sokkal mélyebb atyai barátsággá bennem, amelyet ezúton is köszönök neki.

Szeretném megköszönni továbbá a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának, a Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézetének és Doktori Iskolájának, munkatársainak azt a háttérrel, amelyet munkámhoz biztosítottak.

Ezalatt a hosszúra nyúlt időszak alatt igazi szakmai otthonra találhattam az Egyetemen, a Karon, az Intézetben. Az otthonosság érzetéhez pedig nagyban hozzájárult az egyetemi kiválóság magas foka és az erre való folyamatos törekvés mellett az a különleges hangulat, nyitottság és segítőkészség, amelyet valamennyi munkatársamtól, akikkel volt szerencsém egy-egy képzés, kutatás, projekt vagy az azokhoz kapcsolódó igazgatási feladatok megvalósítása során megismerkedni, találkozni, tapasztalhattam. Nem csupán segítettek, de támogattak, vezettek, ha kellett javítottak, útbaigazítottak. Nagyon hálás vagyok, hogy ilyen környezetben, ilyen munkatársakkal dolgozhatok együtt, és ezt most is köszönöm mindanyájuknak.

Szintén szeretném megköszönni azoknak a munkatársaknak Magyarországon és külföldön, Franciaországban: Lyonban, Párizsban, Aix-en-Provence-ban, valamint Belgiumban, különösen Louvain-la-Neuve-ben, de egyébként úgy a környező országokban, mint más földrészeken, akik megtiszteltek szakmai odafigyelésükkel és több esetben barátságukkal is.

Olyan nemzetközi szakmai hálózatba kapcsolódhattam be, amely igazi iskolát adott számomra túl azon az intézményes kereten, amely Szegeden rendelkezésemre állt. A külföldi kutatási lehetőségek mellett számos konferencián volt szerencsém ott lenni, felszólalni, és főleg értékes felszólalásokat hallgatni; több kötet, kiadvány megjelentetése adott alkalmat arra, hogy másokkal közösen, az ő visszajelzéseik, hozzászólásaik mércéjén megmértem azokat a gondolatokat, és végezzem el azokat a kutatásokat, amelyek végül ehhez az értekezéshez vezettek. Hálás vagyok azokért az ösztöndíjakért, meghívásokért, amelyek lehetővé tették ezt számomra. De különösen köszönöm a professzorok, fiatal munkatársak rendelkezésre állását és figyelmét, hozzászólásait és gondolatait, azokat a hosszú, sokszor éjszakába nyúló beszélgetéseket, vitákat, amelyek felbecsülhetetlen szakmai tőkével és néhány értékes barátsággal gazdagítottak.

Túl a szakmai kereteken, az azok kapcsán tapasztalt segítőkészségen és barátságon, a közös munka gazdagító öröme, végül, de messze nem utolsó sorban szeretném itt is megköszönni, ahogy azt igyekszem minden nap, családom támogatását.

Nehéz munkára adja a fejét, aki gondolkozni próbál. A gondolatok ugyanis folyamatosan jelen vannak az életünkbe, sem térben, sem időben nem bekorlátozhatók. Éppen ez adja erejüket, ugyanakkor ez teszi a gondolkodót sokszor nehezen elviselhetővé is. Hálás vagyok, hogy nem csupán elviseltek, de támogattak is családtagjaim a gondolkodásban, vagy legalábbis az arra irányuló kísérleteimben, és abban a nehéz időszakban, amikor ezeket a gondolatokat szóban és írásban meg kell jeleníteni. Az ő szeretetük nélkül nem csupán eredménytelen, de egészen egyszerűen értelmetlen is lenne ez és általában az egész munkám. Köszönöm!

Szeged, 2019. február 18.

Tartalomjegyzék:

Köszönetnyilvánítás.....	5
Tartalomjegyzék.....	7
Bevezetés.....	8
I. Szuverenitás.....	20
1. A szuverenitás meghatározása.....	26
2. A szuverenitás-fogalom történeti fejlődése.....	29
2.1. A teljesség és a korlátozhatóság paradoxonja.....	30
2.2. Az oszthatatlan és elidegeníthetetlen jelleg paradoxonja.....	32
2.3. A politikai hatalomgyakorlás paradoxonja.....	37
3. A szuverenitás fogalma a nemzetközi együttműködésben és az európai integrációban..	43
3.1. A szuverenitás fogalma a nemzetközi együttműködésben.....	46
3.2. A szuverenitás fogalma a nemzetközi szervezetek keretei között megvalósuló együttműködésben.....	49
3.3. A szuverenitás fogalma és az európai integráció.....	52
3.3.1. Szuverenitás és hatáskör-átruházás.....	57
3.3.1.1. A hatáskör-átruházás elméleti kérdései.....	59
3.3.1.2. A hatáskör-átruházás alkotmányos gyakorlata.....	63
3.3.1.3. A hatáskör-átruházás alkotmányos következményei.....	70
3.3.2. A szuverenitás fenntartása.....	75
3.3.2.1. Az átruházott hatáskörök uniós rendszere.....	76
3.3.2.2. Az uniós elsőbbség paradoxonja.....	84
3.3.2.3. A szuverenitás védelmének elméleti alapja.....	88
3.3.2.4. A szuverenitás védelme a gyakorlatban.....	93
II. Identitás.....	111
1. Az identitás meghatározásának elméleti nehézségei.....	116
1.1. Az önazonosság meghatározásának elméleti paradoxonjai.....	118
1.2. A nemzeti alkotmányos önazonosság meghatározásának célja.....	123
2. A nemzeti alkotmányos identitás általános meghatározása.....	135
2.1. A történeti alkotmány mint az alkotmányos önazonosság forrása.....	138
2.2. Az alkotmányos értékek mint az alkotmányos önazonosság alkotó elemei.....	144
3. A nemzeti alkotmányos identitás gyakorlati védelme.....	148
III. Migráció.....	162
1. A tagállami alkotmányosság a döntéshozatalban.....	170
2. A tagállami alkotmányosság a jogalkalmazásban.....	183
Végkövetkeztetések.....	200
Felhasznált források jegyzéke.....	208

Bevezetés

Mivé válik az alkotmányos állam a 21. században? Fenntartható-e az állam, amely a közhatalom gyakorlásának kizárólagos, jog által szabályozott keretét biztosító formájában? Ezzel párhuzamosan pedig a jog általi szabályozás jövője, és az alapvető keret a jog eszközével meghatározó alkotmányosság változása körüli kérdéskör jelöli ki a jelen értekezés alapvető irányát. Mivé válik a nemzeti alkotmányosság a 21. században? Fenntartható-e az az alkotmányos keret, amely a közhatalom gyakorlásának módját hívatott meghatározni? Az alapkérdések időszzerűségét, ahogyan látni fogjuk, számos értekezés, tanulmány bizonyította.

A modern állam, bár nem teljesen új, mégis ma is ismert formájában egészen újszerű, forradalmi módon háromszázhetven évvel ezelőtt jelent meg. A vesztfáliai béke¹ bár tartós fegyvernugvást nem hozott, azonban túl azon, hogy évszázadokra meghatározta Európa térképét, egy új világrend alapjait is lefektette. Ebben a világrendben a jog vált a nemzetközi kapcsolatok alapvető meghatározójává, egy jogon alapuló közösség váltotta fel a korábbi vallási értékközösséget, amelynek alapjait a Reformáció és éppen a békekötést megelőző vallásháborúk, az úgynevezett harminc éves háború törték fel végleg. Az új rend szereplőivé a szuverén államok váltak. Ez az alapvető változás, amelyet tehát az átalakuló kulturális, társadalmi és gazdasági környezet indokolt, elméletileg már korábban megalapozásra került.² A változás azonban így is forradalmi volt.

A modern állam pedig végleges alakját a polgári forradalmak időszakában, tehát szintén egyértelműen forradalmi módon immár közel negyedévezrede nyerte el az alkotmányos állam formájában. Az ekkor kialakuló államok³ modern értelemben vett alkotmányos alapokon nyugszanak. Az uralkodói szuverenitást felváltja a nemzeti szuverenitás elve. Az állam pedig belülről is, hasonlóan a nemzetközi kapcsolatokban korábban az államok között tapasztaltakhoz a jog keretei között épül fel. Úgy a közhatalom megalapozása, a nemzeti szuverenitáson keresztül, mint annak gyakorlása, az alapjogok és az intézményi egyensúly védelme kapcsán mutatkozó korlátok között, immár egyértelműen a jog eszközén alapszik, eközben az állam

¹ A Vesztfáliai Egyezményt 1648. október 24-én kötötték Osnabrück és Münster városaiban.

² GROTIUS, Hugo: A háború és béke jogáról, I. kötet, Pallas, Budapest, 1999.

³ Tizenhárom amerikai gyarmatot képviselő Második Kontinentális Kongresszus 1776. július 4-én fogadta el a Függetlenségi Nyilatkozatot, a Konvent 1787. szeptember 17-én fogadta el az Egyesült Államok Alkotmányát, amely 1788. június 21-én, miután New Hampshire kilencedik államként azt jóváhagyta, hatályba lépett. A francia Alkotmányozó Nemzetgyűlés 1789. augusztus 26-én fogadta el az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatát, majd 1789. szeptember 3. és október 1. között több ülésén szavazta meg az 1789-es első Alkotmányt, úgy a Nyilatkozat, mint az alkotmányos cikkek hivatalosan 1789. november 3-án, az uralkodói jóváhagyást követően léptek hatályba, bár alkalmazásuk korábban megkezdődött, míg az első tényleges Alkotmánynak az 1791. szeptember 3-án elfogadott alkotmányszöveg tekinthető.

válí a közhatalom gyakorlásának egyetlen elfogadott keretévé. Ez a változás, amely szintén kulturális, társadalmi és gazdasági átalakulással indokolható, úgyszintén korábban nyerte el elméleti alapjait.⁴

Ezek a forradalmi változások határozzák meg mindmáig úgy a nemzetközi viszonyokra vonatkozó, mint a nemzeti alkotmányjog kapcsán folytatott gondolkodást. Miközben a világ jelentős változásokon ment keresztül, és ezek a változások ma az állam és az alkotmányos keretek kapcsán talán még fokozottabban tapasztalhatók, az alkotmányjog mégis látszólag mozdulatlan maradt.⁵ Ahogyan később részletesen is szemügyre vesszük ismét éppen a nemzetközi kapcsolatok alakulása, a nemzetközi együttműködés fokozódása, különösen annak új formái: a nemzetközi szervezetek megjelenése, illetve az úgynevezett integrációs rendszerek, és azok között is az Európai Unió megjelenése tekinthető olyan változásnak, amely komoly kihívást jelent az ilyen mozdulatlan alapokra építő jogi gondolkodás számára. Ezek a változások indokolják a fentebb átfogóan megfogalmazott kérdések létjogosultságát.

A jog természetesen az alapok imént említett mozdulatlansága mellett is jelentős fejlődésen ment keresztül a modern államok megjelenése óta. Ez a fejlődés mind minőségi, mind mennyiségi szempontból jól látható. A minőségi fejlődés alapja a jognak, mint a közhatalom felállítására és gyakorlására vonatkozó eszköznek a megerősödésében mutatkozott meg. Ennek során alakult ki az az alkotmányosságra vonatkozó elméleti háttér,⁶ amely a gyakorlatban is a normativitást helyezte az állami létezés és működés középpontjába. A mennyiségi fejlődés pedig még ennél is világosabban tetten érhető: a forradalmi változásokat követő időszakban az akkor lefektetett alapok szerint számos új alkotmány, alkotmányos szabályozás született, továbbá az alkotmányosság elméletének gyakorlati megvalósítása során ezek az alkotmányos rendelkezések egyre gazdagabb értelmezést nyertek.

A jog fejlődése tehát nem állt meg. Kihasnálva azt a rendkívül jelentős szerepét, amelyet a forradalmi változások során szerzett, egyrészt az állam alkotmányos alapjainak biztosítása, és az erre vonatkozó elvek és szabályok ellenőrzése kapcsán a megfelelő érdekképviselő mellett a közhatalom legfontosabb legitimációs eszközévé vált. Ennek során az tapasztalható, hogy immár a modern alkotmányos rend sajátosságaira tekintettel nem csupán meghatározza a közhatalom gyakorlásának általános kereteit, de sokszor helyettesíti is a közhatalmi cselekvést,

⁴ HOBBS, Thomas: *Leviatán, avagy az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma* (1651), Budapest, Kossuth Kiadó, 1999., LOCKE, John: *Második értekezés a polgári kormányzatról* (1660), Budapest, Polis, 1999., ROUSSEAU, Jean-Jacques: *Du contrat social* (1762), Párizs, Hachette, 1978.

⁵ MATHIEU, Bertrand: *Constitution : Rien ne bouge et tout change*, Párizs, L.G.D.J., 2013.

⁶ KELSEN, Hans: *Théorie pure du droit* (traduite par Charles Eisenmann), Párizs, Dalloz, 1962., KELSEN, Hans: *Tiszta jogtan* (fordította Bibó István), Budapest, Bibó István Szakkollégium, 1988.

annak irányát az alkotmányos korlátok értelmezésével ő maga szabja ki, vagy legalábbis jelentősen bekorlátozza. A nemzeti szuverenitás és a demokrácia, valamint a jogállamiság egyfajta versenye körvonalazódik, ahol az egyensúlyok helyes meghatározásának kérdésköre egyre hangsúlyosabban jelenik meg.⁷ Az alkotmányos elvek átgondolása során erről sem feledkezhetünk meg.

Másrészt jól látható, hogy a jog egyre szélesebb körben és egyre részletesebb szabályokkal igyekszik egyébként nem csak az alkotmányjog területén, tehát a közhatalomra, annak gyakorlására vonatkozóan, hanem általában a társadalmi együttélés szabályainak meghatározása során eredeti céljával összhangban a követendő normákat lefektetni. Ennek nyomán, ha úgy tetszik, saját sikerének áldozatává válik azáltal, hogy miközben hatékony eszköz a békés együttélés biztosítására, a sokasodó szabályok sűrű hálóját szövi, újabb és újabb normák megalkotásával egészen részletes és esetenként megkérdőjelezhető jelentőségű szabályokat is alkot. Teszi mindezt tehát annak köszönhetően, hogy az alkotmányos vagy, ahogyan látni fogjuk, alkotmányos jellegű alapok a közhatalom gyakorlásának kizárólagosan elfogadott eszközévé tették. A két folyamat tehát szoros összefüggésben áll egymással.

A fejlődés két, fentebb említett iránya a nemzeti kereteken túl, azokból kilépve is jól tapasztalható, különösen Európában. A két Európa a jogérvényesítés hatékony és termékeny keretévé nőtte ki magát. Az Európa Tanács keretei között éppen az alkotmányos elvek tiszteletben tartásának külső biztosítékaként létrehozott rendszer, amely tényleges ellenőrzést biztosít a közhatalom gyakorlása során érvényesülő, alkotmányos korlátok betartására vonatkozóan, a közhatalmi cselekvés lehetséges irányát indokolt, de esetenként mégis rendkívül korlátozó módon akár a tagállami alkotmányos kereteket is szétfeszítve szabja ki. Az Európai Unió pedig részben, ugyan nem új külső rendszerként, hanem elsősorban a saját egyfajta alkotmányosságát belülről biztosítandó, alkotmányos jellegű normák őrzőjévé is kezd válni, miközben rendkívül részletes és sokrétű szabályozást alkot egyre több területen.

A tapasztalt belső, nemzeti és a nemzeti kereteken túlmutató, immár nem csupán nemzetközi, de nemzetfeletti jogfejlődés pedig számos kihívást jelent az alkotmányos rendszerek számára. Miközben egyébként úgy tetszik, hogy maga az alapvetés, amely a jogot határozza meg a közösség alapjául, szintén töredezni látszik a jogon kívüli eszközök, illetve a normativitáson túl az értékválasztásokon alapuló közhatalmi cselekvés megjelenésével; a jog keretei között is átfogó és alapos elemzés elvégzése válik szükségessé a fenti folyamatok kapcsán. Ezen elemzés során nem csupán az alapvető alkotmányos támpontok átgondolása, átértelmezése válhat

⁷ MATHIEU, Bertrand: Le droit contre la démocratie, Párizs, L.G.D.J., 2017.

szükségessé, de azok céljaira és tartalmára tekintettel tehát a rendszer alapjainak ártértékelése is időszerűvé válik. Mindeközben pedig továbbra is tény, hogy ezek az alkotmányos alapok ugyanazok, mint az állam megjelenésekor.

Kifejezetten az alkotmányjog kapcsán így furcsa kettőségnek lehetünk szemtanúi. Miközben az alkotmányos jellegű szabályozások jelentősége fokozódik, és az egyes alkotmányos rendelkezések tartalma egyre részletesebben kerül akár a nemzeti kereteken kívül is kidolgozásra, azok tiszteletben tartása pedig úgy belső, mint külső oldalon egyre határozottabban biztosított; az alkotmányos alapelvek szintjén megjelenő fogalmak, és nem utolsó sorban az azok mögött húzódó célok értelmezése fellazul, maguk az alkotmányos alapok remegnek meg, és így válik szükségessé azok újragondolása, ártértelmezése. Az az alkotmányos rend, amely a modern állam külső és belső megjelenésével lefektetésre került, mindazonáltal sikeres fejlődési utat járt be. Úgy az alkotmányosság megerősödése, mint a rend nemzetközi elterjedése, amely a huszadik század második felében vált teljessé, oly' annyira, hogy egyes szerzők a történelem végéről beszélnek,⁸ ezt bizonyítja.

Azonban az, hogy pontosan mit is jelent ez a nemzeti kereteken is túllépő alkotmányosság, annak eredeti céljaira, és ismét hangsúlyozzuk, alapelveire tekintettel egyre nehezebben értelmezhető az eredeti alapvetések mentén. Általánosan elfogadott, hogy az alkotmányos rend a szuverenitás, a demokrácia és a jogállamiság hármas támaszlopán alapszik. Ez a hármas alap biztosítja a közhatalmi cselekvés létét, elfogadottságát és törvényességét. Túl tehát a szélesedő alkotmányos szabályrendszeren, a jog uralkodó szerepén és annak esetleges gyengülésén, továbbá a közhatalom és annak gyakorlására vonatkozó időszerű és újszerű kihívásokon, egészen egyszerűen annak kapcsán is vizsgálándó a nemzeti alkotmányosság, hogy a lehető legáltalánosabb értelemben milyen köztársaságot és milyen autoritást kívánunk létrehozni, és nem utolsó sorban hogyan kívánjuk annak törvényességét és ezáltal elfogadottságát biztosítani. Határozott véleményünk, hogy a kérdés nem éri teljesen felkészületlenül a jogi gondolkodást. Ugyan a nemzetköziségben megmutatkozó új kihívások, amelyek, mint a történelem során megannyiszor, ismét kulturális, társadalmi és gazdasági változásokhoz kapcsolhatóan jelentkeznek, egészen kivételesek. Az állami keretek fentebb említett esetleges meggyengülése és az ezzel kapcsolatban jelentkező alkotmányos kérdések azonban, amelyek éppen az elméleti alapok kapcsán teszik szükségessé az alapelvek átgondolását, úgy egyébként ezen elméleti alapok, mint az azokban és az azok által meghatározott módon magában az alkotmányosságban megjelenő fogalmak által biztosított megfelelő eszközrendszernek köszönhetően

⁸ FUKUYAMA, Francis: The End of History and the Last Man, New York, Free Press, 1992.

megválaszolhatók. Ehhez a fogalmak ismételt átgondolása, azoknak különösen céljuk és tartalmuk szerinti értelmezése szükséges.

Ahhoz tehát, hogy megvizsgáljuk, megőrizhető-e a nemzeti köztársaság, megint csak legáltalánosabb értelemben használva a fogalmat: az állam és a nemzet által meghatározott azon keret, amely az autoritás megjelenése, a közhatalom gyakorlása során bizonyította érdemeit, továbbá fenntartható-e a nemzeti szuverenitás, amely szabadsága alapján a közhatalmi cselekvés megvalósulhat. Azt kutatjuk, hogy miért és hogyan, továbbá milyen következményekkel áll meg a nemzeti alkotmányosság változatlan alapokon az új kihívásokkal szemben. A szuverenitás, demokrácia és jogállamiság alapján felépülő nemzeti alkotmányosság érdemeinek bizonyítása felesleges, egyértelmű, hogy olyan keretet alkotott meg az alkotmányjogi és az államelméleti gondolkodás, amelyet semmilyen új autoritás megjelenésével nem szabad egy az egyben lerombolni; az állam kereteinek túlhaladásával viszont éppen ezen elvek célja és tartalma alapján való elemzésével biztosítható, hogy olyan módon határozzuk meg a nemzeti alkotmányosság ilyen környezetben megjeleníthető követelményeit, hogy, fogalmazzunk úgy, ne öntsük ki a fürdővízzel a gyermeket is.

Miközben ugyanis egyértelműen új autoritás jelenik meg elsősorban az európai integrációs folyamat során, amely ráadásul szintén a jog bástyájával igyekszik hatékonytá tenni létét és működését, félő, bár alkotmányos jellegű keretek megjelenésének szemtanúi lehetünk, hogy e bástya körül olyan alkotmányos árkok, hiányosságok húzódnak, amelyek az egész rendszer biztonsága kapcsán jelentenek veszélyt. Jóllehet, ezek a kockázatok, ahogyan látni fogjuk, elsősorban a rendszer működése kapcsán nyilvánulnak meg, mi jelen értekezés során, erről nem elfeledkezve, mégis inkább magának a létnek a kérdését igyekszünk a miérttek és mikéntek, azaz a célok és eszközök, valamint a következmények figyelembevételével megvizsgálni. Ugyan a hármas alkotmányos alap belső összefüggésére tekintettel, a demokrácia és egyébként a jogállamiság kapcsán is fogunk következtetéseket elvonni, mégis a nemzeti alkotmányosság léteire vonatkozó szuverenitás, valamint a létezésen túl annak mikéntjét középpontba helyező identitás fogalmait helyeztük vizsgálódásunk középpontjába.

Ahhoz ugyanis, hogy érdemben meg tudjuk válaszolni úgy a fentiekre tekintettel az állam és a nemzeti alkotmányosság jövőjére és változásaira, mint általában a köztársaság és az autoritás kapcsán megfogalmazható elvárásokra vonatkozó kérdéseinket, elsősorban azt tartjuk szükségesnek vizsgálni, hogy a fennálló elméleti alapok szerint meghatározható szuverenitás, és az azon alapuló alkotmányos rend hogyan értelmezhető. Ennek kapcsán pedig túl magának a szuverenitásnak az átgondolásán, amely komoly kihívások elé néz a nemzetközi

együttműködés fokozódása tekintetében,⁹ kifejezetten az európai integráció vonatkozásában a nemzeti alkotmányos identitás fogalmát tartjuk elemzendőnek. Utóbbi ugyan közvetett összefüggésben áll a szuverenitással, de, ahogyan látni fogjuk, attól elválasztandó, új fogalom, amely kifejezetten az integráció okozta alkotmányos kihívásra tekintettel került megalkotásra, és túl az alkotmányos rend létén, annak alapvető jellegét védi.¹⁰

A nemzeti alkotmányosság változatlan alapokon való fenntarthatósága csak úgy igazolható, hogy ha magának a szuverenitásnak tudunk olyan értelmezést adni, amely, ha össze nem is békíti azt különösen az európai integráció által kialakított jogi és politikai valósággal teljes mértékben, lehetővé teszi a fogalom átgondolásával lényeges tartalmi elemeinek megőrzését. Ezáltal pedig akár még következményeket is támaszt alkotmányos követelmények formájában az uniós hatáskörgyakorlás módja kapcsán. Miközben az állam tehát úgy a terület, mint a nemzet vonatkozásában meggyengül a meghatározási elemei tekintetében, éppen a szuverenitás fenntartása teszi lehetővé számára, hogy ugyan megváltozott, esetünkben tagállami formában, de fennmaradva, egyébként alkotmányos létét is megtartsa, és annak következményeit érvényesítse.

Szeretnénk már itt leszögezni, hogy miközben sok szempontból kecsegtető az az elméleti kiindulópont, amely alapján a nemzeti és uniós közhatalmi cselekvéseket nem versengő módon közelíthetjük meg, és ennek létjogosultságát maga az integrációs rendszer logikája is alátámasztani látszik, minthogy egyrészt fejlődése során a kompromisszumokra törekszik, másrészt a tagállamok közös célok elérésére történt hatáskör-átruházásán alapszik; úgy maga a szuverenitás fogalma, annak elméleti háttere miatt, mint az uniós jogi és politikai valóság sajátos jellemzői okán ez a megközelítés véleményünk szerint téves. Valójában igenis versengő rendszerekkel állunk szembe, amelyek egymásba, ahogyan látni fogjuk, nem tagozódnak be elméleti szempontból is megnyugtató módon, és ezáltal, különösen válságos helyzetben megfogalmazódó eltérő álláspontok esetén, könnyen egymásnak feszülhetnek.

Mindemellett a szuverenitás értelmezésének időszerűségét azok a széleskörben folyó szakmai viták is bizonyítják, amelyek mentén körvonalazható akár hatalomelméleti, akár normatív megközelítésben egy olyan világos kérdéskör, amelyre, már most belátjuk, minden szempontból megnyugtató válasz nehezen adható, mégis hasznos következtetések levonása lehetséges ezekből az esetleges válaszokból. Talán nem szöszaporítás csupán ezeket átfogóan

⁹ KRASNER, Stephan D.: *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

¹⁰ MILLET, François-Xavier: *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, Párizs, L.G.D.J., 2013.

körbejárni. Miközben úgy a jogtudomány, mint az államelmélet gazdag tárházát¹¹ adja a szuverenitás fogalma körüli kutatásoknak, különösen az európai integráció okozta kihívások vonatkozásában,¹² úgy gondoljuk, hogy azáltal, hogy a magyar szakirodalom által talán kevésbé ismert francia szerzők gondolatmenetét követve a jogtudomány jelenlegi állására tekintettel járjuk körül a kérdéskört átfogó elemzésünk újszerű szempontokkal is gazdagíthatja a vitát.

A tagállami alkotmányosság kérdése szintén sok szempontból vizsgált tárgykör.¹³ Mi ehhez képest azonban más megközelítésben igyekszünk meghatározni az értékezésünk irányát, és elvégezni az ezen irány által kiszabott elemzést. Nem azt keressük, bár erre nyilvánvalóan kitérünk vizsgálódásaink során, hogy milyen alkotmányos korlátok érvényesülnek az európai integráció kapcsán, illetve milyen alkotmányos kihívásokat jelent a tagállami lét és működés Magyarország vagy más uniós tagállamok vonatkozásában. Ugyan, mint láttuk, nyilvánvalóan szembekerül egyrészt elméleti szinten, másrészt esetleges viták kapcsán a gyakorlatban is a nemzeti alkotmányos rend és az európai integráció által létrehozott jogi és politikai valóság, az így azonosítható rendszer két dimenziójában éppen azt igyekszünk bizonyítani, hogy a nemzeti alkotmányos alapok miért és hogyan tarthatók fenn, és azok megőrzése milyen következményekkel járhat.

Azt a jogi kettőséget, amelyben a tisztánlátás elméleti okok miatt nem lehetséges, hiszen a két rendre vonatkozó alapelvek egymással teljesen nem összebékíthetők, egységben igyekszünk a nemzeti alkotmányosság szemszögéből megközelíteni. Azt állítjuk, hogy lehetséges a szuverenitás, és egyébként véleményünk szerint a demokrácia és a jogállamiság olyan értelmezése, amely egyrészt fenntartja a nemzeti alkotmányosság bizonyítottan értékes rendjét, ugyanakkor következményekkel is jár a teljes jogi kettőségre nézve is. Ennek bizonyítása pedig ebben a megközelítésben elvégezhető. Ugyanakkor a szuverenitás önmagában nem ad lehetőséget arra, hogy valódi keretet teremtsünk a nemzeti alkotmányosság létehez, és az abból fakadó követelmények érvényesítéséhez, ehhez szükséges az új fogalom, a nemzeti alkotmányos önazonosság bevezetése is.

Az identitás rendkívül gazdag és a jogi gondolkodás számára újszerű fogalom. Annak átfogó elemzése tehát igazi kihívással kecsegtet. E kihívást pedig hasonló szempontból, azaz a nemzeti alkotmányosság szemszögéből az európai integráció által létrehozott kettőség egységben történő értelmezésével kívánjuk megválaszolni. Miközben a szuverenitás biztosítja a nemzeti

¹¹ TAKÁCS Péter (szerk.): Az állam szuverenitása, Budapest-Győr, Gondolat, 2015.

¹² CHRONOWSKI Nóra: Szuverenitás és államiság az Európai Unióban, kortárs kérdések és kihívások, Budapest, ELTE-Eötvös Kiadó, 2017.

¹³ DEZSŐ Márta, VINCZE Attila: Magyar alkotmányosság az Európai Unióban, Budapest, HVG-Orac, 2014.

alkotmányos rend fennmaradását, az identitás védelme biztosíthat ugyanis érdemi tartalmat a nemzeti alkotmányosságnak az integrációval szemben. Ezzel kapcsolatban azt állítjuk ugyanis, hogy az alkotmányos identitáson keresztül túl a nemzeti szuverenitás biztosította létezéséből fakadó általános alkotmányos követelményeken, magának az alkotmányosságnak a legfontosabb elvei és szabályai továbbra is érvényesíthetők.

A szuverenitás a hatáskör-átruházáson keresztül jelentős részben összebékíthető az európai integrációval, a hatáskörök tiszteletben tartásán túl mindeközben persze érdemi alkotmányos követelményeket is közvetít éppen a hatáskör-átruházásán keresztül a szuverenitás az uniós hatáskörgyakorlás irányában. Ezek a követelmények azonban javarészt az Unió saját jogrendszerén belül is érvényesíthetők. Valódi alkotmányos kihívást a nemzeti alkotmányos identitás és annak védelme jelent tehát az uniós közhatalmi cselekvéssel kapcsolatban. Bár tényleges érvényesülése a jogalkalmazásában egyelőre nem tapasztalható egyértelműen, ezeknek a gyakorlati tétje igen magas, hiszen, azt állítjuk, hogy ezáltal nem csupán valódi tényleges alkotmányos követelmények érvényesülését biztosító keret azonosítható az uniós jogrendszer befogadására, de ezzel egyidőben a nemzeti alkotmányos rend lényegi jellege is fenntartható.

Az identitás rendkívül időszerű, újszerű és összetett fogalom.¹⁴ Megjelenése természetesen a fentiekben ezt már részben bizonyítottak látjuk, nem véletlen: a nemzetközi együttműködés erősödésének következménye a nemzeti közösségek lényeges jellemzőinek ilyen átfogó módon történő megvilágosítása. A nemzetközi alkotmányos rendszerek vonatkozásában is egyértelműen a külső hatás okozza az identitás védelméhez kapcsolódó igény megjelenését. Mindazonáltal, ahogyan ezt részletesen is bizonyítani kívánjuk, az identitás kifejezetten összebékítő szerepet tölthet be, természetesen megfelelő tiszteletben tartása esetén a külső hatásokkal. Ilyen módon érdemes azt általában a nemzeti közösség kapcsán, de különösen a nemzeti alkotmányos rend vonatkozásában is átgondolni, fogalmi összetettsége pedig erre megfelelő lehetőséget biztosít.

Az identitás fogalmának megfelelő elemzéséhez mindenképp annak pontos meghatározására van szükség. Mindenképp le kell szögezni, hogy bár éppen a fogalom tényleges tartalmának megértéséhez azt a lehető legszélesebb módon kívánjuk vizsgálni, kutatásunk középpontjában nem egy általános nemzeti identitás, hanem az alkotmányos önazonosság áll. A két fogalom egymástól eltér, ugyanakkor, látni fogjuk, szorosan összefügg. Utóbbit elsősorban sajátos, alkotmányos alapelvek alkotják, amelyek túlmutatnak egy alkotmányos kemény magon,

¹⁴ MARTONYI János: Nyitás és identitás - Geopolitika, világkereskedelem, Európa, Szeged, Iurisperitus Kiadó, 2018.

általában határozzák meg a hatalomgyakorlás alkotmányosan elfogadott módját. Azt is szükséges leszögezni, hogy a nemzeti identitás mellett európai identitás is létezik. Jelen dolgozat keretében ennek elemzésére nem kívánunk kitérni. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról, hogy az európai integrációban való részvétel a tagállami alkotmányos identitás részévé vált, ahogyan egyébként a nemzeti alkotmányos önazonosság egyes elemei az európai identitás részeként értelmezhetők, még ha ez utóbbi több is azok összességénél.

Végül a migráció témája kapcsán úgy gondoljuk, hogy jól bemutatható a nemzeti alkotmányosságon keresztül jelentkező az alapelvek fenntartása során megmutatkozó alkotmányos keret gyakorlati érvényesülésének lehetősége, annak korlátozottsága, de következményei is. Túl azon, hogy maga a migráció olyan kihívás, amely egészen egyértelműen köthető korunk kulturális, társadalmi és gazdasági változásaihoz, helyzetéhez; magának a szuverenitásnak, illetve az államnak, mint a közhatalom gyakorlás hagyományos keretének határait éppen olyan jól megvilágítja, mint ahogy egyébként az identitáshoz és annak védelméhez úgy általánosan a nemzeti identitás, mint különösen a nemzeti alkotmányos önazonosság tekintetében kapcsolódó kérdéskör jelentőségét is igazolja. Igazi állatorvosi ló tehát a migráció, amelyen keresztül a levont következtetéseinket a gyakorlatra alkalmazhatjuk. Ezáltal miközben egyrészt igazoljuk az elméleti feltevéseink gyakorlati jelentőségét, egyúttal felmérhetjük azok gyakorlati alkalmazásának lehetőségét, és megvizsgálhatjuk következtetéseink helyességét. Azt állítjuk, hogy a migráció kezelése során adott eltérő válaszok, természetesen azok tartalmi helyességének bírálata nélkül, megfelelő módon rámutatnak úgy a nemzeti alkotmányosság fenntartásának szükségességére, mint az annak érvényesítése során mutatkozó korlátokra, valamint az alkotmányos következmények által az uniós közhatalmi cselekvés kapcsán felmerülő alkotmányos problémákra is. Teszik mindezt pedig tehát olyan környezetben, ahol a szuverenitás és az identitás védelme nem csak lehetségessé, de fontossá is válik egy adott társadalmi kihívás kezelése során. A kapcsolódó döntések meghozatala és a vonatkozó jogalkalmazás során megnyilvánuló jelenségek vizsgálata igazolhatja ezt.

Örök kérdés, hogy hogyan hat egymásra a társadalmi, politikai valóság és a tudományos elmélet a jog területén. Vajon utóbbi előbbi fogáságába kerül-e, eszköz csupán egy-egy jól azonosítható társadalmi kihívásra adott politikai válasz megvalósítására és védelmére, vagy több ennél: valódi keretet teremt és ezáltal ténylegesen befolyásolja a politikai cselekvés irányát és útját. A kérdésre ezúttal is csak összetett válasz adható. Miközben egyértelmű, hogy a jogban nem lehetséges a pusztán elméleti fejtegetés, hiszen a jogi elemzés egy adott társadalmi, politikai környezetre tekintettel végezhető csupán el, meggyőződésünk, hogy az ilyen elemzés során

levont következtetések, ha nem is kötik gúzsba, befolyásolják a politikai gondolkodást és cselekvést. Nem csupán arról van szó, hogy éppen az alkotmányosságon keresztül a jog követelményeket támaszt, hanem arról is, hogy az ezen követelmények mögött húzódó fogalmak és eszmék komoly tanulsággal szolgálhatnak a cselekvés valamely formáját fontolgatók számára. Adott válságban tehát jól vizsgálhatók és vizsgálandók az alkotmányos kérdések.

A migráció márpedig minden szempontból önmagában is alkotmányos kérdés.¹⁵ Így még egyértelműbbé teszi az alkotmányosság érvényesülésének lehetőségét úgy nemzeti, mint egyébként európai szinten. Ha önmagában a téma is alkotmányos vizsgálódás tárgya lehet, miközben a nemzeti alkotmányosság vonatkozásában is tehát érdekes következtetések levonására biztosít lehetőséget, egyúttal azt is mutatja, hogy az alkotmányos jellegű kérdések nem csupán nemzeti, hanem európai szinten, egyébként nem csupán az uniós jogrendszeren keresztül jelennek meg korunkba. Végül a migráció kezelésén keresztül bizonyítható az is, hogy egy kiélezett politikai vita során az alkotmányos eszközök alkalmazásának milyen nagy jelentősége lehet egyébként mindkét fél érvrendszerében. A vita lezáratlansága, bár az elemzés teljeskörű elvégzésének akadály, de annak időszerűségét még inkább igazolja.

Módszertanában az értekezésünk elsősorban a fogalmak normatív irányú vizsgálatára helyezi a hangsúlyt. Ez a módszer értelemszerűen kiegészül úgy történeti, mint összehasonlító szempontokkal. Előbbiek elsősorban a szuverenitás fogalmának fejlődése és az ahhoz kapcsolódó politikai, ugyanakkor társadalmi és gazdasági változások bemutatása kapcsán lehetnek különösen értékesek, miközben az uniós jogrendszer kialakulásának, sajátos jellegének elnyerésére vonatkozó fejleményeknek a pontos bemutatásához, valamint a nemzeti alkotmányos identitás fogalmának megalapozásához is elengedhetetlenek. Utóbbiak pedig azért fontosak, mert az azonos kérdéssel találkozó, de akár lényeges elemeikben, a megmutatkozó közös európai alkotmányos örökség ellenére is, eltérő nemzeti alkotmányos rendszerek egymással való összevetése az egyes következtetések helyességét tudja igazolni, illetve azok tényleges tartalmára mutathat még világosabban rá.

A fogalmak vizsgálata során igyekszünk logikailag zárt, világos elemzést adni. Ebben a fogalmak legáltalánosabb áttekintését követően, az azokban rejlő ellentmondások kiemelésével és feloldásával törekszünk azokat pontosítani, tartalmukat megfelelően árnyalni. A szuverenitás vizsgálatánál elsősorban az új kihívásnak tekintett nemzetközi együttműködésre, azon belül is a nemzetközi szervezetekre, valamint az európai integrációra szűkítjük fokozatosan

¹⁵ LE BOT, Olivier (szerk.): Migration et droit constitutionnel, Aix-en-Provence, Economica, 2017.

elemzésünket. Végig normatív szempontból közelítve vizsgáljuk azokat az esetleges pontokat, ahol a fogalom átgondolására lehet szükség, majd azok kapcsán kutatjuk a szuverenitás fenntartásának lehetőségét és annak következményeit. Az identitás tekintetében egészen hasonló módon járunk el, miközben a fogalom pontosítása után ott a normatív tartalom felkutatására, és lehetséges gyakorlati védelmének meghatározására helyezzük a hangsúlyt.

A migráció vizsgálata során igyekszünk bemutatni tehát a fogalmi elemzéseink gyakorlati hasznosulásának és hasznosításának lehetőségét és következményeit. A döntéshozatal kapcsán és jogalkalmazásban rendelkezésre álló gazdag anyag feldolgozása, amelynek alapos elemzése nyújt lehetőséget erre, azt is segíti, hogy kellő pontossággal és részletességgel vizsgálhassunk gyakorlatilag valamennyi felmerült kérdést és az azok megválaszolása során levont következtetést, az alkotmányosság gyakorlati érvényesülése, az annak érvényesítése során megmutatkozó korlátok, valamint az alkotmányos jellegű követelmények a nemzeti alkotmányos renden kívül felmerülő gyakorlati védelme, és az erre vonatkozó nemzeti alkotmányos megoldások kapcsán. A gyakorlati vizsgálat során a politikai szempontoktól eltekintve a háttérre és a jogalkalmazás külső szempontjaira is igyekszünk figyelemmel lenni.

A nemzeti alkotmányos rendszerek válsága egyértelműen még nem megállapítható, ugyanakkor meglátásunk szerint azok komoly nyomás alá kerültek. A jelenlegi legszélesebben vizsgálandó környezet, valamint a magában a jogban is megmutatkozó folyamatok azonban mindenképpen óvatosságra intenek bennünket. Úgy látjuk, hogy a nemzeti alkotmányosság védelme, részben tehát külső, részben önmaga okozta hatások miatt komoly kihívásokkal áll szemben. A mozdulatlan és elmozdíthatatlan alapok ezen hatások miatt, ha fel nem is töredezték, de meglazultak. Ezeknek a megfelelő fogalmi értelmezésen keresztül befoltozása éppen a gyakorlati kérdések megválaszolásához is fontos. Azok az alapvetések, amelyek mentén a közügyekben a közhatalom gyakorlása során megvalósuló közhatalmi cselekvéseknek egy kiegyensúlyozott rendszere épült fel, valamilyen formában fenntartandók. Az európai integráció viszont rövid történetének egyik legsúlyosabb válságát éli.¹⁶ Ez a válság elsősorban nem a tényleges kihívásokra adott válaszok megfogalmazásához szükséges politikai cselekvés, vagy az ilyen cselekvésre vonatkozó képesség kapcsán mutatkozik, hanem annál mélyebb, az integráció politikai mélyülésének és legutóbbi bővítéseinek fel nem dolgozott jellegére vezethető vissza. E válság bár az elmúlt tíz év eseményeinek fényében érzékelhető leginkább, hiszen akár az euroövezettel kapcsolatos gazdasági, pénzügyi gondok, akár az ukrán válság, vagy legutóbb az általunk ismertetni kívánt példa, a migrációs helyzet kezelése mutatott

¹⁶ VAN MIDDELAAR, Luuk: Quand l'Europe s'improvise, dix ans de crises politiques, Paris, Gallimard, 2018.

rá az Unió gyengeségeire; valójában tehát a Maastricht-i Szerződés indította politikai mélyülésre és a kelet-közép-európai bővítésig nyúlik vissza. A normativitáson alapuló uniós együttműködési rendszer úgy tűnik, nem utolsósorban sikerének köszönhetően meghaladta az integráció azon szintjét, ahol ez az eszköz a korábbi formájában elégséges hatékony működéséhez.

Meglátásunk szerint a válság megoldása legalábbis részben éppen az alkotmányos alapok megfelelő átgondolásával lehetséges. Úgy gondoljuk, hogy mindenekelőtt megfelelő alkotmányos keretek biztosítandók az új autoritás számára, mivel ezek sem a föderalizmusban, sem az államközi együttműködésben nem lelhetők fel, a nemzeti alkotmányosságban keresendők az Unió jelenlegi fejlődési szintjén. Ezt követően folytathatók le azok az értékek körüli viták,¹⁷ amelyek valódi egységgé kovácsolhatják Európát. Egyetértünk azzal az éppen az alkotmányjogi gondolkodás területéről származó megállapítással, hogy nem az a kérdés, hogy szükség van Európára, hanem az, hogy milyen Európát szeretnénk.¹⁸ Ezzel kapcsolatban pedig talán az alkotmányos alapelvek akár tagállami szintről induló vizsgálata, úgy gondoljuk, hasznos iránymutatással szolgálhat.

¹⁷ ROY, Olivier: L'Europe, est-elle chrétienne?, Párizs, Seuil, 2019.

¹⁸ GRIMM, Dieter: Europa ja – aber welches?, Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München, C.H.Beck Verlag, 2016.

I. Szuverenitás

אֱהִיָּה אֲשֶׁר אֱהִיָּה

Elméleti viták kereszttüzében lévő fogalom a szuverenitás, amely ugyanakkor a jogrendszerek alapjául szolgál, és azon túlmutatva az állami, sőt az általában vett közhatalmi cselekvés alapja. Egyszerre jogi, hiszen úgy az alkotmányjog, mint a nemzetközi közjog számára alapvető jelentőséggel bír, ezen rendszerek elméleti megalapozásának biztosítása és gyakorlati működésének leírása nem lehetséges a szuverenitás fogalma nélkül, és politikai fogalom, amikor a politikatudomány szemszögéből közelítve magának a hatalomnak az eredetére, majd az eredetének vizsgálatán át a gyakorlatban megjelenő politikai mozzanatok elemzésére alkalmazandó. Ahogyan látni fogjuk a szuverenitással kapcsolatos viták, elméletek feloldhatatlan kérdései leginkább éppen e kettős megközelítés, a normatív és a hatalomelméleti nézőpontok által feltárt valóságok közötti ellentmondások körül merülnek fel.

A viták gyújtópontjában a szuverenitás fő jellemzői állnak: annak abszolút vagy teljességre törekvő jellege, az ebből fakadó állandósága mellett oszthatatlansága és elidegeníthetetlen volta okozza úgy a jogi, mint a politikai megközelítés számára azokat a fejtörő feladatokat, amelyeknek a két nézőpont alkalmazóinak vitájában, hanem is a megoldása, de a megoldására tett kísérletek során alakult ki a szuverenitás fogalma a huszadik század első felére. A fogalom úgy az alkotmányjog, mint a nemzetközi közjog számára tehát alapvető fontosságú, bár a fenti viták miatt elméletileg nem tiszta fogalom mára újabb vita tárgyává vált a globalizációhoz és különösen az integrációs rendszerek fejlődéséhez, így az európai integrációhoz köthető folyamatok leírása kapcsán. Túlzás nélkül állítható, különösen a vonatkozó kutatások mennyiségét nézve, hogy a szuverenitás-kutatás jelentős kihívás elé került.¹⁹

Ez utóbbi kihívást mi nem tekintjük magunkénak, azaz nem törekszünk akár magyarázó akár semlegesítő megoldásokat kínálni a szuverenitás fogalmának elsősorban az európai integrációhoz kapcsolódó átértelmezéséhez. Feladatunk viszont, hogy olyan értelemmel töltsük meg a szuverenitás-fogalmat, amely alkalmassá teszi az európai alkotmányosság kapcsán jelenleg jelentkező kérdések megválaszolásához szükséges elméleti alapok lefektetéséhez. Úgy gondoljuk, hogy a szuverenitás fogalmától nem idegenek a viták, magának a fogalomnak a fejlődése és kialakulása is éppen ilyen feloldhatatlan paradoxonok mentén zajlott le. A jelenlegi európai alkotmányossághoz a jogrendszerek kettőssége mellett kapcsolódó kérdések által

¹⁹ BLUTMAN László: Milyen feltételekkel beszélhetünk értelmesen a szuverenitásról? in TAKÁCS Péter (szerk.), már idézett mű, Budapest-Győr, Gondolat, 2015., 125. o.

támasztott kihívás is talán ilyen paradoxonban foglalható össze, amelyre véleményünk szerint az utóbb kialakult, azaz az uniós jogrendszer végleges letisztulását követően születik majd minden elméleti szempontból, ha nem is kielégítő, de elfogadható válasz.

Az alkotmányosság kérdését azonban nem lehet értelmesen vizsgálni használható szuverenitás-fogalom nélkül. Ez már csak azért is így van, mert az alkotmányosság az államhoz vagy más elméleti megközelítésben az állami jogrendszerhez kapcsolódik, utóbbinak pedig alapvető alkotó eleme a szuverenitás. Ennél is fontosabb azonban, hogy a jogi értelemben vett cselekvés, azaz a normák megalkotása, alkalmazása, megalkotásának és alkalmazásának ellenőrzése a közhatalom gyakorlása során valósul meg. A közhatalom gyakorlásának alapja pedig a szuverenitás által megjelenített szabadság, amely egy adott akaraton keresztül lesz cselekvéssé. Gondolkodásunk kiindulópontja, hogy egy teljes szabadság a szükséges jog ahhoz, hogy annak gyakorlása által meghatározott akarat szerint a jogi értelemben vett cselekvés megvalósulhasson.

A szuverenitás tehát azért alapvető fogalmunk, mert ez biztosítja azt a teljes és állandó²⁰ jogot, amelynek az állami vagy szélesebb értelemben vett közhatalmi intézmények általi gyakorlása során a demokrácia elvének megfelelően képviselt általános akarat immár állami akarat formájában jogi értelemben vett cselekvéshez vezet. Miközben alkotmányossági szempontból a szuverenitás gyakorlása során jogi, az állami akarat kialakulása kapcsán pedig politikai korlátok jelentkeznek, a szuverenitás az az alap, amelyre az egész folyamat épül. Másképpen fogalmazva tehát az állami hatalomgyakorlás az eszköze, az állami akarat kialakulása az indoka, de a szuverenitás az alapja az állami vagy közhatalmi cselekvésnek.

A szuverenitás fogalma az államhoz kapcsolódik. Az állam fogalmi alkotóeleme a szuverenitás, amelynek a mi értelmezésünkben az állam egyébként nem birtokosa, hanem gyakorlója. Mindazonáltal ahogyan maga a jogrendszer, úgy a jogi cselekvés alapjául szolgáló teljes szabadságot biztosító szuverenitás is csak állami keretek között értelmezhető. Miközben a szuverenitás gyakorlása során, hacsak a szigorú értelemben vett jogi megközelítésben is vizsgáljuk, megjelenő majd fokozatosan megerősödő alkotmányos korlátok magát a szuverenitást már korábban igyekeztek elrejteni, annak pusztító teljességét semlegesíteni, igazán komoly kihívást jelenleg a globalizáció, az integráció és a minket különösen foglalkoztató európai integráció jelent a fogalom számára. Az Európai Uniónak miközben nem alkotó eleme a szuverenitás, vitathatatlanul normatív hatalom az Unió.

²⁰ BODIN, Jean: Les six livres de la République, Párizs, Editions Confluences, 1999., 98. o.

Az uniós jogi cselekvés alapja a szuverenitásból „eredő”,²¹ „átruházott”²² hatáskör. A szuverenitás által biztosított szabadságot gyakorló állam alkotmányosan, azaz a hatalomgyakorlásra és az állami akarat kialakulására vonatkozó követelmények be- és megtartása mellett, a cselekvés lehetőségét, azaz a hatalomgyakorlás eszközének használatával az immár több állam közös akaratát vagy uniós akarat által szabott irányú cselekvés megvalósítására a lehetőséget az Unió számára megadta. Ebből kiindulva az Európai Unió jogi értelemben vett cselekvést valósít meg, azaz a maga sajátos módján normát alkot, alkalmaz, és ellenőrzi normáinak megalkotását és alkalmazását. További nehézség a már így is rendkívüli összetettsége folytán az állami és uniós dimenziók kettősége mentén számtalan kérdést felvető valóságban, hogy mindez a cselekvés az Unió esetében az államokkal közös.

Az immár tagállammá átalakult államok ugyanis nem csupán egyszeri cselekvéssel ruháznak hatásköröket az európai integrációs folyamat jogi és politikai valóságát önmagában is azonosíthatatlan politikai tárgyként²³ megjelenítő Unióra, de részt is vesznek annak mindennapi, folyamatos működésében: az uniós cselekvés sok esetben részben vagy teljesen, önállóan vagy közösen az állami intézmények bevonásával valósul meg.²⁴ Miközben tehát leírni, és ezáltal ez esetben már magyarázni is kívánjuk az uniós cselekvés alapját ahhoz, hogy annak alkotmányossághoz kapcsolódó kérdéseit megválaszolhassuk, tekintettel kell lennünk arra is, hogy az Unió nem egy önmagában, hanem egy az államokkal együtt valósít meg közhatalomgyakorlás során a jogi értelemben vett cselekvést. Az uniós cselekvés szuverenitáshoz köthető alapjának meghatározása tehát kettős célt szolgál.

Egyrészt ezáltal írható le maga a jogi és politikai valóság, az uniós jogrendszer. A hatáskörök rendszerén túl azok alapjának tisztázása is szükséges ahhoz, hogy világosan értsük, elhelyezzük és így elemezni tudjuk a sajátos uniós hatalomgyakorláson keresztül megvalósuló uniós cselekvést. Ehhez szükséges megvizsgálnunk, hogy mi a kapcsolat az állami szuverenitás teljes szabadsága és az abból alkotmányosan eredő és alkotmányosan átruházott hatáskörök között. Másképp fogalmazva az uniós hatáskörök egyébként az államok közös akaratát megjeleníteni hivatott közös célok²⁵ szerinti meghatározása, amelyen keresztül létrehozták az Európai Unió jogi és politikai valóságát, milyen természetű alapot biztosít az uniós cselekvés számára.

²¹ Magyarország Alaptörvényének E) cikke, (2) bekezdése: „Alaptörvényből eredő egyes hatáskörök”.

²² Az Európai Unióról szóló szerződésének 5. cikke, (2) bekezdése: „a tagállamok által a Szerződésben ráruházott hatáskörök”.

²³ A meghatározás – az Unió mint azonosíthatatlan politikai tárgy – Jacques Delors nevéhez fűződik.

²⁴ Erre utal Magyarország Alaptörvényének E) cikke is.

²⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikke. az Unió, „amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak.”.

Miközben az Unió az átruházott hatáskörök határain belül jár be, vizsgálendő milyen jogi természetű alapon cselekszik.

Másrészt ennek köszönhetően vizsgálható az is, hogy jogi és politikai értelemben alkotmányosan hogyan korlátozható az uniós cselekvés, illetve maga az Unió milyen alkotmányos jellegű korlátokat támaszthat cselekvése során. Úgy az előbbi, azaz az uniós cselekvéssel szemben támasztott korlátok, mint az utóbbi, azaz az uniós cselekvés által támasztott alkotmányos vagy alkotmányos jellegű korlátok vizsgálata során a vizsgálat alapvető kiindulási pontja, hogy a fentebb említett okból az uniós cselekvés nem független a tagállammá átalakult állam cselekvésétől. Ez a jogi kettőség adja azt az összetett valóságot, amelyben különösen fontos tehát éppen a korlátozások jellegének és mértékének meghatározásához tisztázni azt az alapot, amelyen maga a cselekvés megvalósul, hogy azokat ezáltal fogalmilag zártan értelmezhesük a szuverenitás és a hatáskörök vonatkozásában.

A tagállammá átalakuló államok tehát jogi értelemben vett cselekvést valósítanak meg akárcsak az Európai Unió akár előbbiekkal közösen akár önállóan. A tagállami cselekvés alapja a szuverenitás, amely teljes szabadságot biztosít a hatalomgyakorlás során az általános akarat képviselőjében jogi és politikai értelemben alkotmányosan eljáró tagállamok számára. Az uniós cselekvés alapja az átruházott hatáskör, amely a szuverenitásból ered, közhatalom gyakorlására biztosít lehetőséget a tagállamokkal közösen vagy önállóan az Unió számára, a tagállamok által meghatározott célkitűzések által megjelenített akarat mentén. Úgy a tagállami, mint az uniós cselekvés során pedig alkotmányos jellegű korlátok érvényesülnek.

A szuverenitás tehát alapja úgy az állami, mint a tagállami végül közvetetten az uniós jogi értelemben vett cselekvésnek. A fogalom értelmezése szükséges a cselekvés elemzéséhez szükséges alap pontos meghatározásához, de egyúttal elvezet a jogi kettőség valóságában érvényesülő alkotmányos jellegű korlátok vizsgálatához is. Mindeközben a szuverenitás biztosít lehetőséget arra is, hogy az államok részt vehessenek általában a nemzetközi együttműködésben és különösen az európai integrációban. A fogalmat szőnyeg alá seperi tehát azért sem lehet, mert ezáltal magának az integrációnak a léte bukik fel a jog logikája mentén, de azért sem is érdemes, hogy az alkotmányos jellegű korlátok helyükre kerülhessenek.

A szuverenitás fogalma, amely leggyakrabban annak belső és külső vetülete, azaz az autonómia és a függetlenség tartalma által meghatározott, hosszú, történeti fejlődés eredményeként alakult ki.²⁶ Mindeközben maga a fogalom, ahogyan említettük és látni fogjuk, egészen a kezdetektől vitatott tartalmú. A fogalommal kapcsolatos elsősorban elméleti, de egyébként nem csupán az

²⁶ TRÓCSÁNYI László, SCHANDA Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba, Budapest, HVG-Orac, 2014., 3.3. I.1. fejezet

európai integráció, hanem általánosan a globalizáció, és különösen a nemzetfeletti jogrendek megjelenése miatt jelenleg is egyúttal gyakorlati jelentőséggel bíró vitákat a fogalomban rejlő kizárólagosság, azaz annak legfőbb, abszolútumra, vagy ahogyan használni javasoljuk, teljességre irányuló jellege, valamint az ebből fakadó oszthatatlansága és elidegeníthetetlen volta okozza. A viták úgy a szuverenitás belső mint annak külső aspektusa kapcsán jelentkeztek, egyes szerzők szerint ezek feloldása különösen a mai környezetben egyfajta semlegesítő kompromisszumos fogalmi stratégiát igényelne²⁷.

A szuverenitás fogalmának kialakulása értelemszerűen egy meghatározott társadalmi és politikai környezet, a XVI. század Nyugat-Európájának kihívásaival magyarázható: elméleti megközelítésben kívánt megoldást adni az államok kialakulására és megerősödésére, amely folyamat a XVIII. században zárult le.²⁸ A cél eléréséhez szükséges tényezők és szempontok befolyásolták a szuverenitás meghatározását, és így tartalmát, miközben olyan fogalom jött létre, amely – ahogyan ez a jogrendszerekben nem egyedülálló – meghaladta a keletkezésénél támasztott elvárásokat. A fejlődés vitathatatlan eredménye, hogy a korábbi teológiai megalapozottság helyett – az uralkodó Isten kegyelméből uralkodik – jogi alapra helyeződött – az uralkodó azért uralkodik, mert szuverén – az állami hatalom eredete, ezáltal pedig magának a jognak a szerepe is felértékelődött. Ezzel pedig végső soron a társadalmi együttélés egy új keretrendszere alakult ki, ahol a vallási alapú közösséget egy a jogra épülő rend váltotta fel.

Ebben a keretben az állam különös jelentőséget nyert, miközben annak jogrendszere, és ezáltal maga az állam is a szuverenitásra épült fel. Ehhez szükséges volt a szuverenitás teljességének megerősítéséhez. Így lett a szuverenitás a kezdetektől abszolút és állandó jelleggel felruházott, hogy megfelelő alapot biztosítson a jog által felépített állam megalkotásához és működéséhez. A jog azonban egyúttal a szuverenitás teljes szabadságán alapuló állami cselekvés számára a jog által biztosítható korlátok meghatározását is lehetővé tette szintén a kezdetektől, egyfajta egyensúlyt biztosítva tehát a szabadság teljessége és az az alapján gyakorolt közhatalmi cselekvés korlátozása között. Továbbá a szuverenitás adott keretet az államok közötti együttműködés szintén jogközösségen belül zajló elmélyüléséhez is, az ehhez szükséges cselekvés megvalósulásához is szükséges jogi alap megteremtésével, már a kezdetektől nem függetlenül a hatalomgyakorlás korlátozásának gondolatától.

Bár vizsgálatunkat csupán közvetve érinti, hiszen a szuverenitás-fogalom elméleti fejlődésének bemutatására, és azon keresztül annak pontos meghatározására törekszünk, megemlítenéd,

²⁷ JAKAB András: Az európai alkotmányjog nyelve, Budapest, NKE Szolgáltató Kft., 2016., 62. o.

²⁸ FOUCAULT, Michel: La naissance de la biopolitique, cours au Collège de France, 1978-1979, Párizs, Seuil, 2004., 34. o.

mivel ez befolyásolja a fogalom fejlődését, hogy annak kialakulása adott helyhez és időhöz, valamint céljának eléréséhez szükséges már említett szempontokhoz és tényezőkhez kötött. Annak a közvetlen politikai okokon túl – a vallásháborúkat követően rendezett állami kapcsolatok iránti igény és az államokon belül az uralkodók abszolutorikus törekvései – társadalmi – a polgárság megjelenése és fokozatos és folyamatos megerősödése – gazdasági – a kapitalizmus kialakulása – és kulturális – a reneszánsz majd a reformáció hatása – elemei is vannak. Magától értetődő, hogy ezek a körülmények, okok és indokok Európa különböző országaiban és vidékein eltérően voltak jelen, ennek következménye pedig akár a szuverenitás fogalmának értelmezése kapcsán is máig ható. Mindazonáltal a modern állam, és az azt megalapozó szuverenitás fogalmának megjelenése egy olyan egész Európára, majd az európai hatás nyomán a világra kiható változás, amely egy új világrend létrejöttét is jelezte.

A szuverenitás fogalma, amely tehát célját tekintve az állam és az államon belüli hatalmi viszonyok eredetére vonatkozó kérdés megválaszolására hivatott:²⁹ az állami hatalom létének indokára, s így többek között a jogrendszer vagy jogrendszerek forrására keres magyarázatot, számos meghatározás és elemzés tárgya. A szuverenitás, amely egyes szerzők szerint politikai és társadalmi tény³⁰, míg mások szerint inkább jogelméleti fogalom³¹, tagadhatatlanul része az állam meghatározásának, következésképpen tehát az alkotmányjog alapvető fogalmi eleme még akkor is, ha önmagában már jogi természete is, mint látjuk, vitatható.

Miközben az állami szuverenitás fogalmának valós tartalma tehát már a kezdetektől élénk és sokszor ellentmondásos vita tárgya úgy az államelméleti mint az alkotmányjogi szerzők körében, a nemzetközi együttműködés megjelenésével és megerősödésével, majd különösen az európai integráció kiteljesedésével és a jog oldalán az ahhoz kapcsolódó nemzetfeletti jogrendszer megjelenésével ez az alkotmányjogi vita tovább fokozódott, sőt megoldhatatlannak látszó kérdéseket vetett fel³², mivel nem csupán a szuverenitás belső, hanem immár annak külső vetületével kapcsolatban is egyre több ellentmondáshoz vezetett.

Mindezekre tekintettel a szuverenitásnak egy, a vizsgálódásunk számára megfelelő pontos fogalmi meghatározását követően, arra a kérdésre igyekszünk választ találni, hogy a szuverenitás, illetve álláspontunk szerint, ugyanis a jelenlegi elméleti ellentmondások kapcsán elsősorban ez a megközelítés biztosít lehetőséget az elemzésre anélkül, hogy akár a

²⁹ GOMBÁR Csaba, HANKISS Elemér (szerk.): A szuverenitás káprázata, Budapest, Korridor, 1996.

³⁰ DUGUIT, Léon: Traité du droit constitutionnel, Párizs, E. de Broccard, 1928.

³¹ SCHMITT, Carl: Constitutional Theory, London, Duke University Press, 2007.

³² FAVOREU, Louis: La constitutionnalisation du droit in Mélanges en l'honneur de Roland Drago, L'unité du droit, Paris, Economica, 1996.

hatalomelméleti, akár a tisztán normatív elméletek útvesztőinek zsákutcáiba kerülénk,³³ inkább az azon alapuló hatalomgyakorlás, hogyan békíthető össze az európai integrációval, illetve az uniós hatalomgyakorlással, amely ismét emlékeztetünk rá, nem független a tagállami hatalomgyakorlástól, hiszen utóbbin alapul és működése során is azt használja.

1. A szuverenitás meghatározása

A szuverenitás tehát úgy az államelmélet mint az alkotmányjog számára kulcsfogalom – már a XVI. század óta. A szuverenitás ugyanis a legfőbb hatalom, *summa potestas*, fogalma – a „souverain” kifejezés eredeti jelentése legfelső, legfőbb –, amely a jogban, ahogyan látni fogjuk, anyagi értelemben az állam teljes szabadsága, formálisan az állam teljes szabadságra vonatkozó igénye tartalmat nyert. A szuverenitás lényeges elem az állam meghatározásához, ugyan vitatott, mégis, éppen ez önmagában is azt bizonyítja, alapvető jogi fogalom. Ugyanakkor az általa az államelméletben és az alkotmányjogban betölteni kívánt cél miatt szükséges legfőbb jellege, a jogban teljességre vonatkozó tartalma az, amely miatt a szuverenitás a kezdetektől megoldhatatlan kérdéseket vetett fel, amely kérdések tovább éleződtek a nemzetközi együttműködés fokozódásával, különösen az európai integráció kialakulásával és kiszélesedésével. Mindezekre tekintettel, mivel elemzésünk azt a célt tűzte ki, hogy a fogalom meghatározása során majd a későbbi kérdéses elemek megválaszolására is alkalmas elméleti értelmezést alakítson ki, úgy a fogalom fejlődésére, mint meghatározásaira, magának a fogalomnak az elméleti célja és gyakorlati tartalma alapján igyekszünk sort keríteni. „Szükséges itt és most a szuverenitás meghatározását megalkotni, mert ezidáig se jogtudós se politikai filozófus ezt nem tette meg”³⁴ – írta Jean Bodin, a fogalom atyja, és ez a gondolata még ma is ugyanannyira időszerűnek látszik mint e sorok megfogalmazásakor. Az első meghatározás után, Bodin óta számos jogtudománnyal és államelmélettel foglalkozó szerző dolgozott a fogalmon. A szuverenitás hagyományos fogalmának meghatározása után annak fejlődését bemutatva és elemezve, anélkül, hogy a szuverenitást megsemmisíteni vagy elrejtetni kellene és lehetne, előre bocsájtanánk, hogy a fent említett keretek meghatározásához és a cél szerinti elemzés alapján, azt az állam teljes szabadságaként, illetve formálisan az állam teljes szabadságára vonatkozó igényként kívánjuk leírni, amely azonban így sem, illetve így különösen nem akadályozza az állami majd tagállami hatalomgyakorlástól a nemzetközi együttműködésnek és az európai építkezésnek, éppen ellenkezőleg annak szükséges és

³³ BLUTMAN László in TAKÁCS Péter, már idézett mű, 120. o.

³⁴ „Il est ici besoin de former la définition de la souveraineté, car il n’y a ici ni jurisconsulte, ni philosophe politique qui l’ait définie” BODIN, már idézett mű, 121. o.

alkalmas eszközét adja a hatalomgyakorlásra keresztül, amelynek gyakorlati tartalma kapcsán felmerülő kérdéseket ezen elméleti háttérrel a fogalom céljaira is tekintettel tartjuk megválaszolhatónak.

A szuverenitás legteljesebb hagyományos meghatározásaként Raymond Carré de Malberg szuverenitás-fogalmát fogadjuk el, aki szerint „a szuverenitás szó a múltban három lényeges jelentést nyert, amelyek egymástól különböznek. Eredeti értelmében, egy teljesen független hatalom, különösen az állami hatalom legfőbb jellegét jelöli. Egy második felfogásban az állami hatalomba bele értendő egyes hatalmak összessége, és így ennek szinonimája. Végül használható az államon belül az állami hatalom legfőbb birtokosa által elfoglalt helyzet jellemzéséül, ebben az esetben a szuverenitás az állami szerv hatalmával azonos”³⁵. A szuverenitás tehát egy elvont és általános, egy anyagi és általános és egy intézményi jelentéssel bír.³⁶

Miközben ez a szuverenitás-meghatározás véleményünk szerint egyszerre állja a normatív és a hatalomelméleti alapú megközelítések próbáját, hármas megközelítésével, egyazon valóság, ha úgy tetszik, három vetületének bemutatásával biztosítja, hogy egyrészt azt világosan azonosítsa úgy a jogi mint a politikai valóságon belül értelmezhető módon, miközben másrészt annak egy lényeges tartalmi eleméről sem feledkezik meg említést tenni. A legfőbb hatalmi jelleg által megjelenített függetlenség és annak teljessége mellett így teszi a meghatározás elemévé az ezt kitöltő állami hatalmat, amely az egyes intézményes hatalmak összessége a hatalomgyakorlás során, valamint a legfőbb jelleg megtartása mellett társítja a szuverenitást annak következésképpen szintén legfőbb birtokosa által elfoglalt intézményi helyzettel a jog számára a legvilágosabban értelmezhető módon. Az állam teljes szabadsága, az ebben az állami hatalomgyakorlás és az annak kapcsán megjelenő akarat és az intézményi szempont egyaránt fontos a szuverenitás meghatározásában.

A szuverenitás hagyományos meghatározásánál ezen túlmenően az általános és elvont fogalmi szinten megkülönböztetjük annak két vetületét. Egyrészt külső vetületében az állami szuverenitás, az állam szuverén volta azt jelenti, hogy az állam más hatalomnak nincs alávetve kivéve – magától értetődő de hangsúlyozandó módon –, ha ilyen alávetettség az állam éppen a

³⁵ „le mot souveraineté a acquis dans le passé trois significations principales, bien distinctes. Dans son sens originaire, il désigne le caractère suprême d’une puissance pleinement indépendante, et en particulier de la puissance étatique. Dans une seconde acception, il désigne l’ensemble des pouvoirs compris dans la puissance de l’État, et il est par suite synonyme de cette dernière. Enfin, il sert à caractériser la position qu’occupe dans l’État, le titulaire suprême de la puissance étatique, et ici la souveraineté est identifiée avec la puissance de l’organe.” CARRÉ DE MALBERG, Raymond: Contribution à la théorie générale de l’État, Párizs, Sirey, 1920., újradowozott kiadás, Párizs, Dalloz, 2004., I. kötet, 79. o.

³⁶ DENEZIEU, Charlotte: L’idée de la puissance publique à l’épreuve de l’Union européenne, Párizs, L.G.D.J., 2004., 518. o.

hatalomgyakorlás során megnyilvánuló akaratából tehát az állami hatalomnak köszönhetően származik. Másrészt a szuverenitás belső vetülete magába foglalja az állam által majd az állami szerveken keresztül gyakorolt valamennyi hatalmat, és annak teljességet mutató, valamint formálisan teljességre törekvő voltát.³⁷ Ez a hagyományos fogalom tehát két aspektusán, és ilyen szempontból értendő két vetületén: a függetlenségen és az autonómián keresztül határozza meg a szuverenitás fogalmát.³⁸ Megint másként fogalmazva a szuverenitás olyan „hatalom, amely természeténél fogva nem ismer el más felsőbb vagy versengő hatalmat azon viszonyok kapcsán, amelyeket akár belső akár külső szinten önmaga határoz meg”³⁹.

A külső és belső vetületek szerint történő meghatározás alapja, hogy az elvont és általános, az anyagi és általános, valamint az általános és intézményi jelentéssel megfogalmazott szuverenitás milyen viszonyokban kell, hogy megjelenjen legfőbb, azaz teljes jellegének megtartása mellett úgy tehát, hogy ez az alapvető jellege ne sérüljön, és így betöltse a célt, hogy tudniillik e szabadságban az állami hatalomgyakorlás alapjának teljességét igazolja és mutassa fel, éppen ezáltal lehetővé téve az állam számára, hogy belső és külső viszonyok kialakításán munkálkodjon cselekvése során. A hármas megfogalmazás beillesztésével tehát megjelenik a külső alávetettség teljes hiányán túl a belső a gyakorlatban az intézmények által gyakorolt valamennyi ezen alapuló, így teljeskörű hatalom, amely a függetlenséghez kapcsolódóan az autonómiát hivatott megjeleníteni, továbbá úgy külső, mint belső aspektusban a viszonyok meghatározása mint a hatalomgyakorlás eszközének felhasználása, azaz az állami cselekvés során.

Végül egy harmadik megközelítésű még mindig hagyományos de ezúttal jóval kézzelfoghatóbb meghatározásban, amely elsősorban a német alkotmánytanban terjedt el, a szuverenitás alkotmányos intézményi jellege lett a szuverenitás tartalmi leírásának alapja.⁴⁰ Nem véletlen, hogy a szerzők a nemzeti szuverenitás helyett, a jelző fontosságát később látni fogjuk, következetesen az állami szuverenitás kifejezést használják, egy elemzésünk szempontjából is fontos, ha úgy tetszik tehát, inkább alkotmányjogi mint államelméleti, normatív és nem hatalomelméleti szempontú meghatározásnál: a szuverenitáson alapuló hatalomgyakorlás meghatározója, és nem e jellemző által meghatározott valóság lesz maga az állam, amely a hatalomgyakorlást intézményein keresztül majd megvalósítja. Anyagi jogi szempontból így

³⁷ ANTALFFY György: Állami szuverenitás in Állam- és jogtudományi enciklopédia, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980., II. kötet, 260. o.

³⁸ LAFARRIERE, Julien: Manuel de droit constitutionnel, Párizs, Montchrestin, 1943.

³⁹ ESMEIN, Adhémar: Éléments du droit constitutionnel, Párizs, Nézard, 1927.

⁴⁰ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich: A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és az államtudomány vázlata, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1971.

pedig a szuverenitás a hatáskörök meghatározásánál nyer tartalmat, azaz a hatáskörökre vonatkozó hatáskörben (Kompetenz-Kompetenz) ölt testet.⁴¹ Ugyanezt az intézményi logikát és anyagi jogi meghatározást követi – szélsőséges de logikus módon, a malbergi harmadik vetület kapcsán, immár hatalomelméleti szempontból is értelmezhető módon – Carl Schmitt híres meghatározása: „szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt”.

E harmadik megközelítésű meghatározás egyik fontos hozadéka, hogy a szuverenitást, természetesen nem tagadva annak demokratikus gyökerét,⁴² közvetlenül és annak megjelenítőjével jelöli, az államhoz kapcsolja. Másrészt a hatáskörökre, illetve azok felosztására és gyakorlására helyezi a hangsúlyt, ezáltal kifejezetten és tisztán jogi szempontrendszerbe ágyazva az egyébként elvont, így ahogyan korábban is láttuk, csak anyagi és intézményi szempontból, valamint az alávetettség hiánya alapján pontosítható fogalmat. Az állam az egyébként a (nép)szuverenitáson alapuló hatalmat gyakorló állami szervek hatáskörének meghatározására vonatkozó legfőbb hatásköre a szuverenitás, amely végső soron a legfőbb hatáskör megszerzésénél mutatkozhat meg. Ebben a megközelítésben a szuverenitás legfőbb jellege, elvont fogalmi elem nélkül, mégis olyan teljeskörű szabadságként jelenik meg, amely az állami akarat megjelenítésénél osztja fel immár az állami hatalmat az intézmények között.

2. A szuverenitás-fogalom történeti fejlődése

A szuverenitás akár egy teljesen önálló, legfőbb hatalmat, és annak anyagi megjelenésével az államban testet öltő és majd az állami szerveken keresztül gyakorolt hatalmat, akár függetlenséget és autonómiát, akár a hatáskörök éppen a szuverenitást majd gyakorló állami szervek közötti felosztását jelentse, vitathatatlanul évszázadok óta az állam lényeges eleme.⁴³ Következésképpen pedig, ismét hangsúlyozzuk, nemcsak az államelmélet, hanem az alkotmányjog megkerülhetetlen alapfogalma. Tartalmának valamennyi lényeges eleme akárcsak fogalmának jellemzői – hagyományos meghatározásán túl – hosszú fejlődés eredményeként kerültek kidolgozásra, amely fejlődés vizsgálata a szuverenitás pontos értelmezéséhez nem csupán hasznos, de elengedhetetlen.

Ez a gondolkodás az európai államfejlődéssel párhuzamosan zajlott, és az elméleti fejlődés, valamint a politikai gyakorlat kölcsönösen hatottak egymásra. A történelmi környezetre csak a bevezetőben utalva mi itt a fogalom értelmezése és elemzésünk célja szerinti elméleti keretekbe

⁴¹ JELLINEK, Georg: *Théorie générale de l'État* (Allgemeine Staatslehre, 1914) in *L'État moderne et son droit*, Párizs, Éditions Panthéon-Assas, 2005.

⁴² Weimari Alkotmány 1. cikk (2) bekezdés: „Az államhatalom a néptől ered”.

⁴³ PACZOLAY Péter: Machiavelli és a reneszánsz állam in *Rubicon*, 1996/4-5., Budapest

történő helyezése kapcsán elsősorban az elméleti változásokra helyezzük a hangsúlyt. Az álláspontunk szerint paradoxonokként értelmezhető három jelentős elméleti változás, ha úgy tetszik átértelmezés kiemelésével tehát egyrészt a fogalom fenti meghatározását kívánjuk megalapozni, másrészt rá kívánunk mutatni a szuverenitásban az értelmezés számára az ellentmondásokon keresztül megjelenő fogalmi gazdagságra is. Nem utolsó sorban ezáltal bevezetve azt a negyedik, a globalizáció, de különösen az európai integráció, illetve az azzal megjelenő nemzetfeletti jogrend által támasztott paradoxont, amelynek értelmezésére, feloldási lehetőségeire részletesen is ki kívánunk térni.

2.1. A teljesség és korlátozhatóság paradoxonja

Az általunk vizsgált értelemben a szuverenitás kifejezés elsőként Jean Bodin tollából látott napvilágot a XVI. században.⁴⁴ Ugyan a szuverenitás kapcsán említeni szokás az ókori Rómában használt „maiestas”⁴⁵, majd a középkorban széleskörben elterjedő „imperium”⁴⁶ fogalmakat, de ezek – korábbi elsősorban a római néphez, későbbi inkább az uralkodó személyéhez kapcsolódóan – inkább leírnak, jellemeznek, mintsem magyaráznak, azaz indok és ok gyanánt alakítanak egy összetett jogi és politikai valóságot. Bodin számára a szuverenitás az állam szerkezetének alapja, az a legfőbb hatalom, amely a „családokat” a „köztársaság tökéletes testébe” ágyazza.

Bár az állam, pontosabban a köztársaság lényeges eleme, és jóllehet éppen legfőbb jellege az a jellemzője, amellyel a szuverenitás meghatározható, a szuverenitás jogosultja, aki Bodin számára az uralkodó, nem korlátok nélkül gyakorolja a hatalmát, miközben a szuverenitása lényege az a cselekvési szabadság, amely a döntések meghozatalában jelenik meg.⁴⁷ Kiemelendő, hogy már Bodin is megkülönbözteti magát a szuverenitást, annak jogosultjától, az uralkodótól (souverain), és azoktól, az igazgatást végzőktől (administrateurs), akik egyébként a tényleges hatalomgyakorolást megvalósítják.⁴⁸ Ez a megkülönböztetés pedig azért lényeges a számunkra, mert a későbbiek során míg a jogosult kérdése újabb paradoxonhoz vezet, a szuverenitás mint jog és a hatalomgyakorlás elkülönítése alapján lesz értelmezhető a Bodin-nél jelentkező első ellentmondás.

A bodini szuverenitás-fogalom miközben egészen összetett, nem mentes ugyanis az ellentmondásoktól. Magának a szuverenitásnak a pontos meghatározásával is tulajdonképpen adós marad. Nem tudjuk például, hogy a szuverenitás jegyeinek leírásánál, a fogalom

⁴⁴ BODIN, már idézett mű, 122. o.

⁴⁵ SALLUSTIUS: De bellum Iugurthinum, 14, 7.

⁴⁶ „Rex est imperator in regno suo”.

⁴⁷ BODIN, már idézett mű, 123. o.

⁴⁸ Ibidem, 125-126. o.

jellemzőinek bemutatására, vagy a szuverenitás fennállásához szükséges feltételek tisztázására törekszik-e a szerző. Az általa adott meghatározási kísérlet mindazonáltal alkalmas egyrészt a szuverenitással foglalkozó valamennyi szerzővel összhangban egy első, kialakuló fogalommagyarázat elemzésére, másrészt ebből számunkra fontos következtetések levonására éppen az első esetleges ellenmondások kiemelésével és átgondolásával.

Mindenekelőtt a szuverenitás Bodin-nél az állam meghatározásának alapja, amelyet ő köztársaságnak nevez, és a személyek, illetve azoknak már egy összetettebb egysége, a családok egységes halmazaként azonosít. A szuverenitás adja a köztársasági építmény szerkezeti alapját, hiszen a legfőbb hatalom teszi lehetővé, hogy az, a bodini képet használva, mint egy hajó kormányozható legyen. Mindeközben feltűnik a szuverenitás fogalmának első és legalapvetőbb paradoxonja is: miközben a szuverenitás teljessége, kizárólagossága, általános jellege meghatározási eleme, hiszen legfőbb hatalomként máskülönben nem azonosítható, gyakorlása már nem korlátok nélküli, így például, ahogyan Bodin hangsúlyozza, az uralkodó önállóan nem dönthet az adókról. Ahogyan korábban említettük ezen ellentmondás tulajdonképpeni feloldására, illetve a gyakorlat oldaláról közelítve tesz különbséget maga a cselekvési szabadság, annak jogosultja és gyakorlója között.

Az ellentmondás léte a legkésebb bizonyíték, hogy részben a bodini elmélet zavarossága, részben viszont éppen összetettsége miatt abból a normatív elméletek képviselői éppen olyan gazdagon merítettek mint a hatalomelméleti megközelítés követői. Bodin kezdetleges az állam létezését, és így annak az uralkodó személyétől való elválasztását szolgáló gondolati rendszere ugyanis, meglátásunk szerint nem tér ki a szuverenitás, a szuverén által megjelenített akarat és az állami szervek útján történő hatalomgyakorlás közötti jellegbéli különbözőségekre. A szuverenitás az államhoz, a Köztársasághoz kapcsolódik, és így az abszolút és állandó, annak jogosultja a szuverén, az uralkodó, aki e szabadság alapján az uralkodói akaratban nyilvánul meg, mely akarat nyomán és mentén a valós hatalomgyakorlás az állami szervek által elvégzett cselekvésekben valósul meg.

A szuverenitás első paradoxonja tehát a teljesség – abszolút és állandó jelleg – és a korlátozhatóság máig fennálló kettősségéből fakadó ellentmondásban jelenik meg. Míg a normatív megközelítésben a szuverenitás máig fennálló alapvető jellege a legfőbb volta, annak a hatalomelmélet gyakorlati megközelítése egyértelműen ellentmond, amikor számos tényező, köztük nem utolsósorban a jog által, korlátozottan írja le az állami hatalmat. Az elméleti teljesség és a gyakorlati korlátozottság között feszülő ellentmondás magától értetődő módon semmilyen gondolati rendszerben nem oldható fel, innen a paradox helyzet. Annak értelmezésére azonban véleményünk szerint egészen világos lehetőséget kínál, ha a

szuverenitás teljességét tisztán elméleti, míg a korlátozhatóságát éppen gyakorlati síkon vizsgáljuk.

Értelmezésünk kapcsán nem feledkezhetünk meg a bodini szuverenitás-fogalom kialakulásának környezetéről sem. Bodin számára a cél, hogy az államot mint az uralkodó személyétől függetlenül létező tárgyat határozza meg, és tegye elemzés tárgyává. A középkori világrend és a modern jogközösség közötti átmenet teszi szükségessé, hogy az állam egységét is biztosítandó, annak alapjául szilárd elméleti építményt fektessen le. Az állandó és teljes szuverenitás ezt a célt szolgálja, miközben természetesen a szerző nem feledkezhet meg arról, hogy a gyakorlatban az uralkodó általi hatalomgyakorlás korlátozott, és ha a szuverén rendelkezik is fontos jogosítványokkal, amelyek nála jegyei a szuverenitásnak, a cselekvése több területen éppen a jog által meghatározott korlátoknak alávetett. Míg tehát az egységes állam létének biztosítéka a teljes szabadság, addig a hatalomgyakorlás korlátozottsága tény.

Ebben az értelmezésben tehát megkülönböztetjük a szuverenitást, amely valóban az állam teljes szabadságaként írható le, attól a hatalomgyakorlástól, amely e szuverenitás alapján, vagy fogalmazunk úgy, a legfőbb hatalom jogának tényleges gyakorlásával valósul meg. Miközben a szuverenitás tehát alap, elméleti értelemben, vagy ha úgy tetszik, normatív megközelítésben értelmezhető jog, a hatalomgyakorlás az az eszköz, amellyel e jog tényleges használata megvalósítható. Így miközben a jog vagy inkább a szabadság teljes, annak használata, a hatalomgyakorlás korlátozható és ténylegesen is korlátozott a jog és a politika tényei, feltételei között.

2.2. Az oszthatatlan és elidegeníthetetlen jelleg paradoxonja

A fogalom fejlődésének következő lényeges időszaka a Forradalom kora, amelyet a szuverenitás fogalma ugyan túlél, de a szuverenitás jogosultja, az uralkodó felcserélődik a népre, majd a nemzetre. A fogalom mélyebb elemzése, értelmezése vagy átértelmezése tehát azért válik szükségessé, hogy feloldható legyen a szuverén nélküli szuverenitás ellentmondása, ahol egy teljes szabadsággal, legfőbb jellegű hatalommal nem egy személy, hanem személyek egy széles csoportja, vagy még inkább közössége rendelkezik. Mindeközben pedig nem csupán megjelenik, de a gyakorlatban is megvalósul a modern alkotmányos állam, amelynek alapja a szuverenitás, amelyen belül határozandó meg immár annak jogosultja és írandó le az annak gyakorlására vonatkozó keret.

Ugyanakkor a szuverenitás jogosultja kapcsán nem csupán intézményi kérdésről van szó, hiszen a változás érinti általánosan elfogadott meghatározásunk elemeit ide vetítve a szuverenitás elvont és általános, illetve közvetve anyagi és általános meghatározását is. A

szuverenitás meghatározása tehát újabb paradoxonnal szembesül: ha nem egy személy a szuverenitás jogosultja, akkor hogyan képzelhető el az az akarat, amely megnyilvánul a hatalomgyakorlás során, vagy leegyszerűsítve a kérdést: a legfőbb hatalom ki által nyilvánul meg, Az, hogy kinek az akarata nyomán és mentén valósul meg az állami cselekvést, amelynek alapja a szuverenitásban rejlő teljes szabadság, mert mint láttuk, miközben az állam, amelynek alkotó eleme a szuverenitás, és az arra jogosult személy, az uralkodó már Bodin-nél elválasztatnak, a szuverén akaratának megnyilvánulása a szuverenitás leírásának alapeleme.

A teljes cselekvési szabadság jogosultjának kérdésére adandó válasz megfogalmazása során tehát egy új megint csak inkább elméleti megközelítés merül fel, ahol a szabadságot kitöltő, és így magát az állami cselekvést – egyébként a hatalomgyakorlás során – meghatározó akarat kérdése lesz kulcsfontosságú elem. Ismét csak magától értetődő, hogy mindez a gondolkodási folyamat ebben az esetben sem mentes a környezetében folyó általános gondolatérténelmi fejlődés, és a politikai életben lezajló események hatása alól. A logikai úton való értelmezést a társadalmi folyamatok és az azok környezetében meghúzódó valóság kapcsán is módszerében középpontba helyező Felvilágosodás eszméi éppen úgy hatni fognak a fogalom fejlődésére, mint később a Forradalom politikai valóságának eseményei. Ebben a környezetben fejlődik tehát a modern alkotmányos állam keretei közé illesztve tovább a szuverenitás fogalma.

A fentiekben vázolt paradoxont először a rousseau-i népszuverenitás gondolata igyekszik feloldani, amelynek alapeleme éppen a szuverenitás megnyilvánulását segítő általános akarat (volonté générale) lett.⁴⁹ Ez az általános akarat már az állam keletkezésénél megjelenik, hiszen ez alapján születik az a társadalmi szerződés, amellyel az egyének – és immár nem a családok – egy csoportja – nem pedig általánosan meghatározható halmaz – nem az azt alkotó egyének egyen egyenkénti akaratából, hanem egy általános közakaratból hozza létre az államot. Majd ez az általános akarat, amely a hatalomgyakorlás során, így különösen a törvények megalkotásánál, folyamatosan megnyilvánul. Nem a népet alkotó egyének tehát egyen egyenként a szuverenitás jogosultjai, hanem maga a nép, amelyet együttesen alkotnak. Ez az elegáns megoldás persze ismét gyakorlati problémát okoz, mivel nem képzelhető el, hogy a nép, mint ilyen valóban megnyilvánuljon. Ezért képviseleti rendszerre lesz szükség, amelyet Rousseau egyébként nem csak indokoltnak, de kíváncsúnak is tart.⁵⁰

A szuverenitás jogosultjának cseréje egy személyről a személyek egy csoportjára, a népre ezáltal ugyan lehetséges, de a képviseleti kérdésen túl, amely a mi elemzésünket közvetlenül nem érinti, még számos további elméleti kérdést vetett fel, hiszen például a Forradalom

⁴⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques, már idézett mű, Livre I, Chapitre VI.

⁵⁰ Ibidem, Livre II, Chapitre VI.

korábban szó sincs egy általános választójog elfogadásáról, amelyet a népszuverenitás közvetett formájában is már feltételezne. Ezek a kérdések még akkor sem válaszolható meg a népszuverenitás rousseau-i gondolatával, ha egyébként a szuverenitás az állami szervek által gyakorolt hatalmak összességként jelent meg a gyakorlatba, miközben a rousseau-i elméletnek megfelelően az ellenállási jog és az egyes személyek szabadságának védelme került ellensúlyként meghatározásra, hiszen a szuverenitás elvont fogalmi szintjére is tekintettel kellett lenni.

Miközben tehát a szuverenitás jogosultjának személyében bekövetkezett változás értelmezéséhez elsősorban a szuverenitás által megjelenített teljes szabadság és az ez alapján a szuverenitás jogosultja által kinyilvánított akarat közötti különbségtétel jelent segítséget, ahol a szuverenitás alapján megvalósuló állami cselekvés – amelynek eszköze a hatalomgyakorlás – indoka az általános akarat lesz, a szuverenitás új jogosultja a nép a jog számára éppen a szuverenitás fogalmának egyértelmű értelmezéséhez nem kellően tisztázható fogalmi jellege kapcsán további gondolati elem beiktatása vált szükségessé. A legfőbb hatalom általános, teljes jellegének elvont jelentése az akarati elem elválasztása és tisztázása, valamint képviselőten keresztüli megjelenítése mellett is a szuverenitás elvont jogosultjának megjelenését tette szükségessé, amely a francia nemzet fogalommal teljesült.⁵¹

A szuverenitás-fogalom fejlődésének tehát első meghatározását követő második lényeges pontja a szuverenitás jogosultjainak kiterjesztése, és ezzel egyidőben az ebből fakadó elméleti és gyakorlati ellentmondások feloldása céljából a nemzetfogalom megalkotása volt. Miközben a forradalmi gondolat képviselőjének tartott Rousseau az általános akarat megnyilvánulása és képviselőte kapcsán kifejezetten konzervatív elképzeléseket vallott, amikor az általános akarat képviselőtét kevesekre kívánta bízni, a konzervatívabbnak tartott Sieyes éppen a politikai élet korábbi szereplőinek kizárását célzó, forradalmi elképzelésével, amely szerint a harmadik rend a másik két renddel szemben alkotná a nemzetet,⁵² járult hozzá ahhoz, hogy egy széles nemzetfogalomnak köszönhetően a szuverenitás-fogalom megerősödhesen meghaladva immár nem is annyira a teljességére és korlátozhatóságára, hanem az oszthatatlan és elidegeníthetetlen jellegére vonatkozó nehézségeket.

Bár a nemzetfogalom hozta a szuverenitás-fogalom fejlődését, az értelemszerűen csupán a rousseau-i gondolatok mentén képes világos logikai rendszerbe illeszkedni: a nemzeti szuverenitás alapja a népszuverenitás. A nemzet, mint az államot alkotó személyek közösségének elvont fogalma az állam és a nép között kapcsolatot teszi értelmezhetővé a

⁵¹ SIEYES, Emmanuel-Joseph: *Qu'est-ce que le Tiers-Etat?*, Párizs, Flammarion, 1995.

⁵² *Ibidem*, 10. o.

szuverenitás és a hatalomgyakorlás kapcsán. Magától értetődő, hogy a francia nemzetfogalom politikai nemzetfogalom. Elvont fogalmi szinten a legfőbb hatalom jogosultja nem az egyes személyek összességéből álló nép, hanem immár a polgárok által alkotott nemzet. Az állami hatalmak összessége pedig így lesz a nemzet elvont hatalmának alkotmányjogi értelemben anyagilag is meghatározható eleme. Végül pedig az állami szervek által gyakorolt hatalom intézményi szinten jeleníti meg ugyanezt a nemzeti szuverenitást a képviselő elvén keresztül. A Felvilágosodás és a Forradalom tehát nemhogy megsemmisítette vagy gyengítette volna, hanem éppen hogy megőrizte sőt megerősítette a szuverenitás fogalmát, amely immár a szűk fogalmi kereteken túl átfogóbb elméletként is szolgálta az új alkotmányos rend megjelenését. Az elmélet a szuverenitás jogosultjainak szélesedő köre által feltett kérdéseket a nemzetfogalom megjelenésével válaszolta meg. A hatalom állami megnyilvánulását és állami intézmények általi gyakorlását pedig részben a képviselői elvvel, részben pedig a képviselőt tartalommal felruházó és csak a nemzeti szuverenitás elméleti keretében elképzelhető általános akarat fogalommal illesztette be ebbe az új vagy megújult értelmezési rendszerbe. A szuverenitás-elmélet ezáltal és ebben a formában vált a modern alkotmányos rendszerek alapjává.

Harmadszor e második paradoxon feloldása kapcsán kiemelendő az álláspontunk szerint a fogalom megjelenésének kezdetétől teljes cselekvési szabadságként meghatározható szuverenitás vizsgálata során a szabadság és a hatalomgyakorlás mellett az akarat gondolati elemének megjelenése. Miközben az állami cselekvés alapja a szuverenitás által leírt teljes szabadság, azt valós, ha úgy tetszik, gyakorlati tartalommal az akarat tölti ki, amely e szabadságot valamilyen cselekvésre irányítja a hatalomgyakorlás során. Az állami akaratnak a Rousseau-i általános akarral való azonosítása lehetővé teszi, hogy a népszuverenitás a gyakorlati logikában is megjelenjen, miközben még nincs szó magáról a cselekvésről, azaz a szuverenitás általános, anyagi vagy intézményi elemeiről, de már az állam keletkezésénél felmutatható ezen keresztül maga a szuverenitás. Az akarat tehát a szabadság gondolati párjaként fogalmilag képes egyrészt gyakorlatiasabbá, másrészt a nemzet birtokában értelmezhetőbbé tenni a szuverenitás fogalmát.

A Felvilágosodás korában a szabadság gondolata persze az egyének kapcsán válik fontossá. Az egyének külső hatástól mentes cselekvése kapcsán kerül új megvilágításba az állami cselekvés, amely az államot akár jó akár rossz államként felfogó elméletekben az egyéni szabadság legteljesebb tiszteletben tartása mellett kell, hogy megvalósuljon. A szabad egyének közös, általános akarata ugyanakkor létrehozza az államot, amely így teljes cselekvési szabadságát az egyénektől szerezzi, akik egyéni szabadságát úgy tartja tiszteletben, ha cselekvése során

szabadságát az általános akarat tölti meg. Miközben az egyének együttes akarata tehát az állam számára teljes cselekvési szabadságát keletkeztet, az állami akarat az általános akarattal kell, hogy egybeessen. Az elméletben tehát az egyén és állam viszonyában szabadság szabadságra, akarat akaratra, cselekvés cselekvésre rímel, miközben az egészet a polgár és nemzet fogalmak ötvözik egységbe.

Álláspontunk szerint az általános akarat vagy kézzel fogható módon az azt az elméletben leképző⁵³ állami akarat által kitöltött teljes szabadságot a nemzet számára meghatározó szuverenitás-fogalom nem adja egy a szuverenitást a gyakorlatban semlegesítő vagy gyengítő gondolati folyamat alapját, ahogyan egyébként nem teszi a szuverenitást túlzottan elvonttá, az alkotmányjog vagy az államelmélet számára immár a hétköznapi jogi vagy politikai valóságban nehezen értelmezhető, elérhetetlen elvvé. Éppen ellenkezőleg a második paradoxon ilyen jellegű értelmezése biztosít lehetőséget a fogalom gyakorlati megjelenésén keresztül a modern állam megerősödéséhez, a teljes szabadság és formailag az arra vonatkozó igény megjelenésével.

A képviseleti elv által gazdagított elmélet fenntarthatóvá teszi a szuverenitás elidegeníthetetlen jellegét, hiszen a legfőbb hatalom jogosultja a nép marad, miközben a tényleges hatalomgyakorlás annak képviseletében, ha úgy tetszik a szuverenitás használata a nép megbízottjai által valósul meg. Az általános akarat véleményünk szerint éppen azt segíti elő, hogy a társadalmi szerződés által leírt megbízó és megbízott közötti különleges viszony értelmezhetővé váljék, ahol a megbízó nép akarata érvényesülhet az őt megillető szuverenitás alapján történő hatalomgyakorlás során, azaz a szuverenitás nem kerül elidegenítésre, hanem az annak pozitív tartalmát adó hatalmak összessége kerül gyakorlásra a megbízotti minőségben az általános akaratot megjelenítő intézmények által. Az általános akarat megjelenítésével magyarázott képviseleti elv a záloga a szuverenitás elidegeníthetetlen jellege fenntartásának.

A nemzet fogalom megjelenése, ahol a nemzet a szuverenitás jogilag értelmezhető alanya lesz, pedig a szuverenitás oszthatatlan jellegének fenntartását segíti elő. Miután a nép a maga összetettségében nem alkalmas arra, hogy egységesen legyen jogosultja a szuverenitásnak, hiszen a népet személyek széles csoportja alkotja, akiket ugyan az általános akarat megjelenítőinek ír le a rousseau-i elmélet, de egységes jellegük, amely alkalmassá tenné őket egy adott jog alányaként való megjelenésre, nehezen értelmezhető, szükségessé vált egy olyan fogalom megalkotása, amely nem függetlenül a Forradalom politikai környezetétől, egy a népnél egységesebb közösséget jelenít meg. A nemzet politikai fogalma, amely a polgárok

⁵³ ROUSSEAU, már idézett mű, Livre II, Chapitre VI.

összességére utal, egy olyan közösséget megjelenítő fogalom, amely természeténél fogva biztosít egységes alanyt a szuverenitás számára.

A nép majd a nemzet jogosítványává lett szuverenitás kapcsán tehát az annak fogalmi elemét adó oszthatatlan és elidegeníthetetlen jellegének immár az uralkodó személye nélküli rendben kellett megfelelő a gyakorlatban is működőképes elméleti rendszert kialakítani. Bár már Bodin is elválasztotta magát a szuverenitást az uralkodó személyétől az államnak tartva fenn e teljes szabadságot, az ellentmondást a jogosultak személyének kiszélesített köre okozta, amelyben nem a szuverenitás teljességének korlátozása jelentett nehézséget, hanem annak magyarázata, hogy éppen a hatalomgyakorlás során hogyan állhat meg egy államrend a szimbolikus szuverén nélkül. A népszuverenitásban megjelenő általános akaratnak és a népképviselőnek majd a nemzeti szuverenitás fogalmának a megjelenésével tehát ugyan elméleti, de nagyon is gyakorlatias válasz született, amelynek hatásai rendkívül sokrétűek az alkotmányjogban.

2.3. A politikai hatalomgyakorlás paradoxonja

A hagyományos szuverenitás-fogalom kidolgozása azonban ebben az időszakban még nem zárult le, ugyanis egy jó évszázaddal később, ezúttal már módszerében is ellentmondással szembesülő módon a jogpozitivisták szerzők megjelenésével került megfogalmazásra az általunk is általánosként elfogadott meghatározás. Éppen a jogot mint a társadalmi valóság részét vizsgálva került – a francia fejlődésmódot követve a már említett Raymond Carré de Malberg tollából⁵⁴ – a szuverenitás elvont fogalmának hagyományos meghatározása az alkotmányjogba, miközben a társadalmi valóságból közelítve több szerző tagadta magának a szuverenitásnak a létét is. A szuverenitás anyagi, így pozitív meghatározására törekedve ugyanakkor világos különbség tehető a szuverenitás negatív tartalma, azaz a teljes szabadságot leíró függetlenség, és annak pozitív megjelenése, a cselekvési szabadság között. Amikor pedig Carré de Malberg a szuverenitás az állam számára történő átadását elemezi, mely állam ezáltal a szuverenitáson alapuló cselekvési szabadság jogosultja lesz, nem véletlen, és éppen ezért szükséges a szuverenitás fenntartása elméletében, hogy egyrészt a jog általi legitimációt, másrészt pedig a jog általi korlátozást vizsgálja.

A szuverenitás pozitivisták vizsgálata ugyan nem a teljesség és korlátozhatóság ellentétére lyukadt ki, utóbbi vizsgálata inkább az elméleti fejlődés eredményének tekinthető, de a normatív megközelítés absztrakt és a politikai hatalom elemzésének konkrét megállapításai között feszülő ellentét tette szükségessé az immár elméletté duzzadt szuverenitás-fogalom újbóli átgondolását, amelynek eredményeként az alkotmányos alapelvvé szilárdult. Miközben

⁵⁴ CARRÉ DE MALBERG, már idézett mű, 79. o.

ugyanis a nemzeti szuverenitás a korábbi fejlődés eredményeként kialakult, modern alkotmányos elmélete szerint az állam cselekvési szabadsága, amely alapján a képviselt általános akarat nyomán és mentén az állami cselekvés a hatalomgyakorlás során valósul meg, az állam cselekvési szabadsága és az ezzel a jogosítvánnyal rendelkező nemzet absztrakt, illetve a tényleges hatalomgyakorlás konkrét valóságai közötti feszültség vált feloldhatatlanná.

A korszak szuverenitással kapcsolatos értelmezéseit áthatja a szuverenitás fogalmával kapcsolatban már említett német pozitivista jogdogmatika,⁵⁵ amelynek hatása a hagyományos szuverenitás fogalmából kiinduló francia jogtudósok munkájában is tetten érhető. Ahogyan azt korábban említettük, a német szerzők számára a szuverenitás nem is annyira az állami hatalmak összessége, mint inkább az azok gyakorlását a jogban meghatározó hatáskörök feletti rendelkezés jogán keresztül fogható meg: a hatáskörök felosztására vonatkozó hatáskörként, illetve e hatáskörrel rendelkező legfőbb döntésre jogosult intézmény jogosítványaként határozható meg. Miközben azonban ennek a megoldásnak nagy előnye, hogy a jog szempontjából jól értelmezhető, pozitív fogalomként azonosítja a szuverenitást, annak éppen az állami hatalomgyakorlás okára és indokára vonatkozó lényeges, igaz elvont tartalmi elemeit téveszti szem elől. A korabeli német és francia jogelméleti gondolkodás során jól látható, hogy hogyan kerül újabb paradoxon elé a szuverenitás, amikor, ahogy említettük, a jogi értelemben vett teljessége a társadalmi, politikai valóságban tapasztalható hatalomgyakorlás valóságával ütközik.

A paradoxon továbbra is az egyébként e tárgyban az európai alkotmányos örökség szerves részt adó francia alkotmányjogi gondolkodás⁵⁶ fejlődését őrizve meg a szuverenitás történeti kialakulását bemutató tárgyalásunk vezérfonalául leginkább Léon Duguit és Maurice Hauriou vitáján keresztül mutatható be. Duguit⁵⁷ pozitivista felfogásában a szuverenitás mint az állam számára fenntartott vagy átruházott jog nem értelmezhető, és mint ilyen nem is létező. Elutasította tehát az állami hatalom fogalmát, ehelyett csupán politikai hatalomról értekezett, amely utóbbit nem a jog, hanem a politikai vagy szélesebb értelemben vett társadalmi valóság részeként kezelte. Bár Rousseau-i alapokon elfogadta, hogy egyfajta hallgatólagos megállapodás létezhet az állam alapjaként e politikai hatalom kialakítására, ezzel kapcsolatban elsősorban a legitimitás, és így különösen a társadalmi szempontok alapján értelmezhető érdekképviselő kérdését kutatta.

⁵⁵ JELLINEK, már idézett mű

⁵⁶ MILLET, François-Xavier, már idézett mű, 170. o.

⁵⁷ DUGUIT, már idézett mű

Vele ellentétben Hauriou⁵⁸ az államot szokásjogi alapon létező jogintézményként határozta meg, amelynek fogalmi eleme a szintén történeti fejlődés eredményeként fennálló legfőbb (állami) hatalom. A történeti valóságon keresztül tehát számára a szuverenitás létező jogintézmény, amelynek éppen a történetiségen keresztül kutatta kialakulását és fejlődését. Érdeklődése középpontjába a szuverenitás intézményesülése állt, ennek folyamatát pedig a szuverenitás alkotmányos intézmények általi gyakorlásának, valamint az ezzel kapcsolatos korlátozásokat támaztó jogi rendelkezéseknek az elemzésével írta le. Elméletében különbséget tett tehát a legfőbb hatalom és az állami szervek által gyakorolt állami hatalom között. Így Hauriou elfogadta mint történeti fejlődés eredményeként a szokásjogi alapon kialakult állam fogalmi elemeként létező legfőbb hatalmat, de vizsgálódása tárgyául azt az által állami hatalomként meghatározott állami szervek által gyakorolt hatalommá szűkítette.

Miközben tehát a francia pozitivista szerzők elméleteiben, illetve a köztük fennállt elméleti vitában a szuverenitás helyét a politikai vagy állami hatalom, előbbi inkább hatalomelméleti utóbbi alkotmányjogi szempontból is értelmezhető fogalmi vették át, a politikai, társadalmi valóságon keresztül való elemzésük során a politikai vagy állami legitimáció és a hatalomgyakorlás korlátozásának kérdése került a vizsgálódás középpontjába. Érdemes megjegyezni, még ha nem is szorosan kötődik elemzésünk fonalához, hogy a szuverenitás, általános akarat, nemzeti szuverenitás, illetve népképviselő, intézményi hatalomgyakorlás logikai vonalán az érdekképviselő, illetve az intézményi hatalomgyakorlás korlátozása a legitimáció – akár jogi, akár politikai – vizsgálatán keresztül hogyan váltak a szuverenitással kapcsolatos gondolkodás kulcskérdéseivé. Az általános akarattal megegyező állami akarat helyét a közérdekkel egybeeső érdek megfelelő képviselője váltja, amely mellett a jog által korlátozott hatalomgyakorlás adja a legitimáció politikai valóságon túli, alkotmányjogi vetületét.

A carré de malberg-i meghatározás felfogható a fentebb bemutatott vitára adott összegző válaszként, megoldásként. A hármas alapon álló fogalom ugyanis igyekszik ellentmondások nélküli egységbe foglalni az egyes nézőpontokat.⁵⁹ Miközben a szerző nem kívánja elvetni a szuverenitás elvont és általános, a függetlenségen keresztül bemutatatható tartalmát, törekszik annak pozitív, általános és anyagi meghatározására is az állami hatalom mint az állam által gyakorolt hatalmak összességének a fogalomba történő beemelésével, végül kitér az intézményi megközelítésre is, amikor az állami szervek közül a legfőbb helyet elfoglaló intézmény alkotmányos pozíciójával azonosítja azt. Nem meglepő, hogy ebben a hármas egységben

⁵⁸ HAURIU, Maurice: Précis du droit constitutionnel, Párizs, Sirey, 1929.

⁵⁹ CARRÉ DE MALBERG, már idézett mű, 79. o.

elsősorban ő is a hatalomgyakorlással kapcsolatos legitimációs kérdéseket vizsgálta a legfőbb hatalom államra történő átruházása kapcsán.

A carré de malberg-i meghatározás és értelmezés lényege, hogy a teljes szabadság elvont joga az állami cselekvési szabadságon keresztül válik anyagi értelemben meghatározhatóvá. E cselekvési szabadság, amely az állami hatalmak összességével írható le, alapján valósul meg az állami cselekvés, így az nem veszíti el általános jellegét, amikor a hatalomgyakorlás lehetőségével az alkotmány az államot ruházza fel. Az egyes állami szervek hatalomgyakorlási jogosítványainál, azaz az intézményi jelentés meghatározásakor pedig a legfőbb hatalom gyakorlójának alkotmányos helyével azonosítva a szuverenitást továbbra is megtartja annak legfőbb jellegét ezúttal az alkotmányjog számára már nagyon is értelmezhető módon.⁶⁰ Ahogyan korábban jeleztük, így ez a fogalmi meghatározás tehát mind a hatalomelméleti mind pedig a normatív elmélet próbáját képes kiállni.

Jóllehet a szuverenitás fogalmával kapcsolatos elméleti fejlődés elemzése kapcsán elsősorban a francia szerzők munkásságán keresztül vizsgáljuk, a szuverenitás paradoxonjait, hogy elemzésünk során abból olyan értelmezési keretet formáljunk, amely alkalmas további elemzésünk alapjául, a hatalomelmélet és a tisztán normatív megközelítés közötti vitában megkerülhetetlen Hans Kelsen elméleti munkássága. A Tiszta jogtan lényege témánk kapcsán éppen abban rejlett Kelsen számára, hogy a jogelméleti gondolkodást megszabadítsa a hatalomelméleti megközelítés álláspontja szerint a jogtudományi gondolkodással nem összebékíthető szempontjaitól. Kiindulópontja, hogy tagadja az állam és a jogrendszer közötti kettőséget, pozitív megközelítésében az államot a jogrendszerrel azonosítja, utóbbi ugyanis olyan valóság, amely tényleges jogi vizsgálat tárgya lehet szemben a társadalmi valósággént felfogható hatalommal.⁶¹

Ugyan a nemzetközi együttműködés kapcsán elfogadja az államok egyfajta, saját fogalmi rendszerünket használva, cselekvési szabadságát, de a hangsúlyt elméletének megfelelően a jogi valóság részeként leírható, az együttműködés alapján létrejövő nemzetközi jog kialakulására helyezi, amelyhez való hozzájárulásnál a nemzeti jogrendszerek egyfajta szuverén jelleggel bírnak.⁶² Ez a jogrendszeri szuverenitás, függetlenség azonban a normák érvényességének meghatározására vonatkozó szabadságban merül ki. Kelsen számára a lényeg éppen a normák érvényességének meghatározása során a legfőbb jogi norma nyújtotta azon lehetőségben rejlik, amely által a jogrendszer alakulása alkotmányos korlátok közé szorítható.

⁶⁰ Vö. SCHMITT, már idézett mű, p. 163.

⁶¹ KELSEN, Hans: Tiszta jogtan (fordította Bibó István), Budapest, Bibó István Szakkollégium, 1988., 64. o.

⁶² Ibidem, 76. o.

Mindeközben pedig elmélete alapvetéseinek megfelelően a hatalomgyakorlás szempontjait kizárja, így a szuverenitás kapcsán korábbi logikánkat követve ugyan úgy fogalmazhatunk, hogy az állami akarat megnyilvánulása jelenik meg a nemzetközi jogi normák elfogadásakor, ez azonban mentes minden további hatalomelméleti kérdéstől, csupán a jogi norma megfelelő érvényességének feltétele.

A 20. század elején tehát miközben a fentebb vázolt elméletek visszakanyarodnak egyrészt a társadalmi legitimitás vizsgálata során a tényleges hatalomgyakorlás, másrészt a jog eszközével megvalósítható, egyébként szintén a tényleges hatalomgyakorlásra vonatkozó korlátozás kérdéséhez új elméleti megközelítésekkel is gazdagszik a szuverenitás fogalma. Álláspontunk szerint a hatalomelméleti és a tisztán jogi, a normativitást előtérbe helyező elméletek feloldhatatlan vitájában mutatkozó paradoxon hozadéka itt éppen az, hogy a szuverenitás fogalmának egy mindenképpen a szintézisre törekvő, többszintű meghatározásához vezet. Közvetve pedig e vita eredménye, hogy egyrészt a hatalomelméleti vizsgálódás során a hatalomgyakorlásban az érdekek képviselőjének kérdését, normatív megközelítésben pedig az alkotmányos hatalomgyakorlás jogi eszközökkel történő korlátozásának a kérdését helyezi előtérbe.

A fentiek nyomán a szuverenitás tehát véleményünk szerint azért is válik még inkább megkerülhetetlen fogalomká az államelméleti és az alkotmányjogi gondolkodás számára, mert mint az állam alapvető jellemzője, éppen a hatalomgyakorlás tényleges vizsgálata során egyébként általunk nem elfogadva, hogy az csupán jogrendszerére szűkíthető, azon jogelméleti elemzés alapvető része, amely, ahogyan ez egyébként az alkotmányjognak meghatározásszerű feladata, a legfőbb hatalom gyakorlásának, és így annak korlátozásának kérdését kutatja.⁶³ A legfőbb hatalmat elsősorban a politikai és társadalmi kereteket vizsgáló hatalomelméleti elemzések területére már csak azért sem száműzhetjük, mert annak jogi meghatározása szükséges ahhoz, hogy az a jog eszközével korlátozhatóvá válhasson, miközben egyébként a politikatudomány vizsgálatának tárgya lehet az érdekek képviselője a szuverenitás által az állam számára biztosított teljes szabadság alapján történő hatalomgyakorlása során az állami cselekvést meghatározó akarat megnyilvánulásakor.

A szuverenitás elméletének fejlődése során tehát három lényeges paradoxont emeltünk ki, amelyek átgondolása, az esetleges feloldásukra tett javaslatok gazdagították a szuverenitás fogalmát, számunkra pedig későbbi vizsgálódásunk alapjául szolgálhatnak, még ha nem is fedik le a szuverenitás fogalmához kapcsolódó magyarázatok rendkívül széles területét. A 16.

⁶³ BIBÓ István: Válogatott tanulmányok, Budapest, Magvető, 1990., IV. kötet, 304. o.

században megjelent fogalom lényege, ahogyan arra maga a kifejezés is utal, a szuverenitás legfőbb jellegében foglalható össze. A szuverenitás teljessége ugyanis szükséges ahhoz, hogy immár az uralkodó személyétől elválló, egyre inkább a jog keretei között szabályozott, ebben az időszakban megjelenő állam alapját adhassa a fogalom. A szuverenitás tehát abszolút, teljes, negatív értelemben függetlenséget, pozitív értelemben a szuverenitás alapján gyakorolt hatalom összességét jelenti. Ugyanakkor teljessége nem zárja ki korlátozhatóságát. E paradoxon magyarázatához szükség különbséget tenni maga a szabadság, annak jogosultja és a hatalomgyakorlás között.

Két évszázaddal később újabb kihívást jelent a fogalom számára az a paradoxon, amelynek megjelenése a szuverenitás jogosultjában bekövetkező változáshoz köthető. A szuverenitás oszthatatlan és elidegeníthetetlen jellegével kerül ellentmondásba a tény, hogy annak jogosultja nem egy személy, hanem egy szélesebb csoport, majd közösség lesz. Ennek magyarázatául jelenik meg a korábban már leírt uralkodói, szuverén akaratot felváltó, a teljes szabadságot kitöltő általános akarat, amely az állam keletkezésénél a szuverenitás alapján megvalósuló hatalomgyakorlást, így a szuverenitás használatát a nép részéről az államra ruházza, majd a népképviselő elvén keresztül a szuverenitás új jogosultjának megjelenését biztosítja az immár a hatalomgyakorlással megbízott intézmények működése során megvalósuló állami cselekvés meghatározásánál. Az így azonban továbbra is fennálló nehézségek húszárvágással történő feloldását a nemzeti szuverenitás fogalmának megjelenése teszi lehetővé, amely egy elvont alany meghatározásával válaszolja meg az intézményi hatalomgyakorlás megalapozásához az elméleti kérdéseket.

Végül a huszadik század elején a szuverenitás pozitivista vizsgálatánál jelenik meg az a harmadik paradoxon, amelynek eredője a társadalmi valóság és a jog által önmagának, azaz a jog számára felállított keret közötti feszültségben keresendő, és amely a hatalomelméleti és a normatív elméletek által levont megállapítások egymásnak feszülő ellentétében jelenik meg. Ahhoz, hogy a tényleges hatalomgyakorlás során megismert társadalmi, politikai valóság összebékíthető legyen a szuverenitás teljességet hirdető jellegével, és ne csupán a politika szolgálatában megalkotott ideológia következményeként tekintsünk a fogalomra,⁶⁴ azaz jogi értelemben is megőrizzük azt, egy többszintű meghatározás megalkotására volt szükség, ahol a szuverenitás mind teljes szabadságként, mind az állami hatalmak összességeként, mind pedig az intézmények közül kiemelkedő legfőbb intézmény jogosultságaként értelmezhető. Miközben a politikatudományi elemzések során a szuverenitás tényleges megnyilvánulásában

⁶⁴ KELSEN, már idézett mű, 79. o.

kifejezett általános akaratot formáló érdekek vizsgálatára helyeződött hangsúly, szintén a legitimáció kapcsán immár az egyértelműen jogi eszközökkel történő korlátozás problémaköre is részletesebb és elméletileg is megalapozott tárgyalást nyert.

Mindezekre tekintettel a szuverenitás fogalma kapcsán továbbra is kérdés egyrészt a szuverenitás jogosultja, alanya, másrészt a szuverenitás korlátozhatósága, valamint az oszthatatlan és elidegeníthetetlen jelleg megőrzése. E kérdések azonban napjainkban egy újabb kihívás, paradoxon mentén válaszolandók meg. Ahogyan arra korábban utaltunk a nemzetközi együttműködés kiszélesedése és az európai építkezés folyamatos fejlődése a szuverenitás úgy államelméleti mint jogtudományi átgondolását teszik szükségessé a korábbi, a történeti fejlődés során felmerülő szempontok, és az ezek alapján folytatott elemzés során szerzett eredmények használatával, ugyanis ismét szükséges megválaszolni a fentebb feltett kérdéseket, álláspontunk szerint olyan módon, hogy a szuverenitás fogalmának megtartásával, különösen az ahhoz kapcsolódó fontos alkotmányjogi vívmányok megőrzésével tudjunk a nemzetközi együttműködést és az európai integrációt nem ellehetetlenítő, hanem éppen ellenkezőleg azt támogató megoldásra jutni.

3. A szuverenitás fogalma a nemzetközi együttműködésben és az európai integrációban

Mielőtt a nemzetközi együttműködés kiszélesedésének és megerősödésének, és különösen az európai integráció, és az annak eredményeként a jog területén megjelenő nemzetfeletti jogrendszerek kialakulásának folyamatán tesszük próbára a szuverenitás fogalmát, és igyekszünk megfelelő válaszokat találni egy a nemzetközi együttműködést és az európai integrációt támogatni tudó elméleti keret körülírására, amelyben a fenti vitatott kérdések valamilyen formában megválaszolhatók; érdemes összefoglalni a fentiek nyomán a szuverenitás fogalmával kapcsolatos eddigi megállapításainkat, hogy azok megfelelő alapul szolgáljanak további ilyen irányú vizsgálódásainkhoz.

Szuverenitás alatt tehát értjük azt a teljes szabadságot, amellyel az állam rendelkezik, és amely valamennyi állami cselekvés alapjául szolgál, ezt a cselekvést pedig a szuverenitás jogosultjának a népnek vagy még inkább a nemzetnek tulajdonított általános akarat immár állami akaratként történő megnyilvánulása tölti ki tartalommal. A szuverenitás által jelentett teljes függetlenség vagy teljes szabadság ugyanis mint jog az állam, illetve annak intézményeinek a használatába kerül, amelyek e szabadságot használva adott cselekvést valósítanak meg az általános akarat által meghatározott célok elérése érdekében, döntések nyomán és mentén; az állam által és számára meghatározott célok állami akarattal való

megvalósítása, az ezt eredményező állami cselekvés pedig a hatalomgyakorlás során zajlik. A hatalomgyakorlás során immár az állami hatalmak összességéként jelenik meg a szuverenitás, amely azonban nem független a korábbiak szerint meghatározott kereteitől. Maga a fentiek szerinti állami cselekvés végül, amikor az intézmények által folytatott tevékenységekben valósul meg, amelyek között a szuverenitás a legfőbb intézmény jogosítványa lesz, a jog által korlátozható és korlátozott.

A szuverenitás ilyen formában az állam, illetve annak intézményei által gyakorolt, az általános akarat, hatalomelméleti szempontból az egyes érdekek megnyilvánulása szerint az állami célok megvalósítására irányuló állami cselekvés alapjául szolgáló teljes szabadság. Formai szempontból minden esetben a jogi normák, azaz a cselekvés eszközét képező szabályok megalkotására és alkalmazására, megalkotásának és alkalmazásának ellenőrzésére, tehát magára a cselekvésre vonatkozó teljes szabadság iránti igény formájában jelenik meg. A jog szempontjából fontos, hogy e normák elfogadása és alkalmazása, valamint az ellenőrzés tisztán normatív megközelítésből a normák érvényességének kérdése azonban éppen a jog által meghatározott módon korlátozható. Az állami intézmények által gyakorolt, az állam számára a hatalmak összességének alapját biztosító teljes szabadság, amely ugyanakkor tehát nem zárja ki a korlátozás lehetőségét, egyszerre jelent az állam számára autonómiát és függetlenséget; amennyiben mind a belső, mind a külső viszonyok meghatározására vonatkozó szabadsága fennáll. E szabadság gyakorlása során pedig úgy a belső, mint egyébként a számunkra jelen elemzés szempontjából különösen fontos külső viszonyok szabályozásra kerülnek, az így alkotott normák pedig éppen a szuverenitás alapján megvalósuló hatalomgyakorlás következtében korlátozzák az állami cselekvést, így végső soron az állam szabadságát.

Ha pedig a szuverenitást a hatáskörök felosztására vonatkozó hatáskörben vagy az ilyen hatáskörrel, esetleg szélsőséges esetben valamennyi hatáskörrel rendelkező intézmény alkotmányos helyében keressük meghatározni; azt látjuk, hogy a nemzetközi együttműködés kiszélesedésére és megerősödésére, de különösen az európai integráció kialakulására éppen a hatáskörök többszintű felosztásának következtében nyílt a jog szempontjából is értelmezhető és így elemezhető lehetőség. Ha úgy tetszik, ez a teljes szabadság, az azt kitöltő akarat és az az alapján megvalósuló hatalomgyakorlás összetett elméleti rendszerétől mentes, a legalkalmasabb, de ugyanakkor nem veszélytelen megközelítés a nemzetközi együttműködés és az európai integráció jogi kereteinek meghatározására. A szuverenitás tehát inkább korábbi következtetéseinket is beemelve itt arra biztosít szabadságot, hogy az állami akarat, amely elméletben az általános akarat tükröződése, megnyilvánulása nyomán és mentén jogosítson fel az állam a szuverenitás alapján történő hatalomgyakorlása során intézményeket és szerveket a

közhatalmi cselekvésre. E teljes szabadság pedig elvezethet ahhoz, hogy ezen intézmények és szervek az állam által az államon kívül kerüljenek meghatározásra és nyerjenek hatásköröket közhatalmi cselekvés megvalósítására.

A szuverenitást tehát mindhárom esetben lefolytatott átgondolás alapján, meglátásunk szerint nem elrejteni szükséges, hanem éppen ellenkezőleg megjeleníteni, és így értelmezni és alkalmazni ahhoz, hogy a modern kor alapvetésének, amely szerint a társadalmi rend alakításának eszköze, és az annak békés kialakításához szükséges közösség alapja a jog, úgy az állam belső, mint az államok külső viszonyainak meghatározása kapcsán meg lehessen felelni a nemzetközi együttműködésben és az európai integráció kettős rendszerében is. Az államok értelemszerűen élnek a szuverenitás gyakorlása által számukra biztosított lehetőséggel hatalomelméleti megközelítésben érdekeik mentén a számukra rendelkezésre álló mozgásteret kihasználva az általuk meghatározott célok megvalósításához, tisztán jogi szempontból nemzetközi kötelezettségek vállalásával szabadságuk alapján meglévő hatalmuk gyakorlásának lehetőségét korlátozva hozzák létre a nemzetközi együttműködés rendszerét. Utóbbi azonban nem lesz önálló állam, semmilyen formában nem köthető közvetlenül hozzá szuverenitás. Így az azt létrehozó államok már csupán ezért is megőrzik szuverenitásukat,⁶⁵ amely ismét hangsúlyozzuk e jogon alapuló nemzetközi együttműködést, és a sajátos jogi kettősséget létrehozó európai építkezést is egyébként lehetővé teszi, és így mégis közvetett alapja annak.

A szuverenitás tehát nem az állam által megjelenített teljes szabadság vagy formálisan az erre vonatkozó igény kapcsán korlátozódik, azok teljessége megmarad, hiszen éppen ez a teljesség az alapja a nemzetközi együttműködés kialakításának, hanem a szuverenitás alapján megvalósuló hatalomgyakorlás az, amely csak a vállalt kötelezettségek által a jog eszközével kiszabott mértékben és keretek között lesz immár lehetséges. Az állam ugyanis, egyébként jogi értelemben is, éppen a szuverenitás folytán, ha úgy tetszik, meghaladja a jogrendszer kereteit, éppen ezért sem azonosítható álláspontunk szerint, ahogy ennek bizonyítására korábban törekedtünk, az állam a jogrendszerével. Mindeközben azonban működése, azaz a szuverenitáson alapuló hatalomgyakorlás során megvalósuló állami cselekvés a jog keretei között kötött. Ezzel kapcsolatban elegendő emlékeztetni arra, hogy az állam jogi rendelkezések általi megalkotása során, az alkotmány elfogadásával, még akkor is, ha elfogadjuk, hogy normatív szempontból csak ekkor jön létre, lép ki az így már alkotmányos egész a teljes szabadság állapotából, amennyiben a jog keretei közé szorul a hatalomgyakorlás. Ez azonban nem a szabadság létét, hanem annak gyakorlati, állam általi használatát, az ez alapján

⁶⁵ GROTIUS, Hugo, már idézett mű, 95. o.

megvalósuló állami cselekvést érinti,⁶⁶ és így nem függetleníthető a korábbi vizsgálódásunk során a szuverenitás kapcsán szerzett eredményektől.

3.1. A szuverenitás fogalma a nemzetközi együttműködésben

Nem véletlen, hogy a szuverenitás vonatkozásában a nemzetközi jog általánosan elfogadott elmélete is az államok önkorlátozásával magyarázza a nemzetközi jog kialakulását. Álláspontunk szerint azonban, a szuverenitás teljes szabadságon alapuló hatalomgyakorlás, illetve az ennek során folytatott állami cselekvés biztosítja az állam számára, hogy nemzetközi kötelezettségvállalásaival hozzájáruljon a nemzetközi jog kialakulásához, amely hagyományos meghatározása szerint ugyan különleges jogrendszer, de az államok kötelezettségvállalásaira és együttműködésére épül;⁶⁷ ezáltal pedig az államok nem a szuverenitást, azaz annak teljességét, hanem a szuverenitáson alapuló hatalomgyakorlás kereteit alakítják, azaz a szuverenitás használatának lehetőségét korlátozzák. Megjegyzendő, hogy ennek során hatalomelméleti szempontból még erősödhet is a pusztán gyakorlati értelemben függetlenségként felfogott szuverenitás, ha az államok érdekeiket kellő hatékonysággal képviselték, hiszen a nemzetközi jog normái más államok számára is kötelezettségeket állapítanak meg, amely esetükben jogként jelenik meg és formálja a nemzetközi együttműködéseket.

A jogi szempontrendszerhez visszatérve érdekes kérdésként fogalmazódik meg az olyan nemzetközi jogi normák helyzetének az önkorlátozás elméletében való megítélése, amelyek érvényessége nem feltétlenül követeli meg az állami akarat tényleges megnyilvánulását, azaz a formálisan bekövetkező önkorlátozást. Ez az eset merül fel például a nemzetközi szokásjog kapcsán. Amint később részletesen is látni fogjuk szintén az önkorlátozás elméletének kereteit feszíti szét a nemzetközi szervezetek és különösen az európai integráció által létrehozott jogi valóság. Utóbbi esetében egészen egyértelmű módon egy önálló jogrendszer sajátos és összetett jellegével támaszt jogokat és kötelezettségeket anélkül, hogy ehhez az egyes normák elfogadásánál a tagállamok beleegyezésére feltétlenül szükség lenne. Az uniós közhatalmi cselekvés ugyanis nem csupán a tagállamok közös cselekvéseként, de önállóan is megvalósulhat. Ismét megjegyezzük, hogy e normák kapcsán sem a szuverenitás teljessége, hanem a szuverenitáson alapuló állami hatalomgyakorlás tere korlátozódik, lehetőséget engedve az európai integráció rendszerében az uniós közhatalmi cselekvésnek, amely azonban ugyan hangsúlyozottan közvetve, de alapjai szerint szintén a szuverenitásra építő

⁶⁶ BODIN, már idézett mű, 123. o.

⁶⁷ NAGY Károly: Nemzetközi jog, Szeged, Püski, 1999., 8. o.

hatalomgyakorlás során valósul meg. Végül álláspontunk, hogy bármennyire is összetett és fejlett jelleget ölt a nemzetközi együttműködés annak alapját mégis az együttműködésben résztvevő szuverén államok biztosítják.⁶⁸ A nemzetközi jog létének előfeltétele a szuverenitás.⁶⁹

Merész hasonlattal élve a szuverenitás mint az állam által megjelenített teljes szabadság a nemzetközi együttműködésben és különösen az európai integrációban a használatában való korlátozása szerint, amely korlátozás egyébként, különösen az európai építkezés során kialakult sajátos és összetett, önállóan vagy legalábbis sui generisnek tekintett jogrendszere miatt a tagállami cselekvéstől függetlenül is, önálló közhatalmi cselekvése kapcsán keletkeztetett kötelezettségekből is származhat, párhuzamba állítható a személyek teljes szabadságának államon belüli korlátozásával. E korlátozás az állam kialakulásával szintén a jog eszközével az egyébként az éppen e személyek által az állam számára használatba adott teljes szabadság, a szuverenitás alapján történő hatalomgyakorlás során az immár nem az egyes személyek egyenkénti akarata, hanem az általános akarat által meghatározottak szerinti állami cselekvésekkel meghatározott kötelezettségekből származik. A személyek teljes szabadsága nem szűnik meg, de cselekvésük lehetősége korlátok közé szorul, ahogyan az állami hatalomgyakorlás során megvalósuló cselekvés is korlátozott lesz a nemzetközi együttműködés és különösen az európai építkezés rendszerében.

Egyúttal kiemelendő, hogy a nemzetközi együttműködés és az európai építkezés annál összetettebb, fejlettebb rendszere is egyfajta közös akarat által meghatározott célok mentén jött létre. Az az akarat, amely e célokat, amelyek végső soron a személyek felett létrejövő állam alapvető céljához hasonlóan a békés együttélés céljába egyesülnek, meghatározza, nem semmisíti meg az akarat megnyilvánulásának alapjául szolgáló szabadságot, amely az államok esetében a szuverenitással azonosítható. A hatalomgyakorlás, amely a szuverenitás teljes szabadságán alapul, lesz az eszköze, az akarat és az az által meghatározott célok az indoka egy olyan a jog módszerével kialakított, az államok felett létrejövő rendnek, amely szintén, immár sajátos de az államok cselekvésétől egyébként nem, pontosabban közvetetten nem teljesen független hatalomgyakorlás során az államok között közös akarat nyomán és mentén megvalósuló cselekvése által korlátozza, az eredetileg annak alapjául szolgáló állami vagy pontosabban így már tagállami hatalomgyakorlást.

⁶⁸ PESCATORE, Pierre: Le droit de l'intégration, Bruxelles, Bruylant, 2005., 51. o.

⁶⁹ BÉAUD, Olivier: La souveraineté de l'État, le pouvoir constituant et le Traité de Maastricht, Remarques sur la méconnaissance de la limitation de la révision constitutionnelle in RFDA, 1993., 1051. o.

A nemzetközi jogi normák megalkotásukat követően, a jellemzőik alapján a nemzeti jogtól eltérő nemzetközi jogrendszer⁷⁰ részeként, alkalmazásuk során a nemzetközi jog szupremáciájának megfelelően,⁷¹ mely elvet a nemzeti alkotmányjog is elfogadja,⁷² a nemzeti jog felett érvényesülnek. Az állami hatalomgyakorlás tényleges korlátozását valójában ez az elv biztosítja. Ugyanakkor a nemzetközi jog esetében ezek a normák ugyan a nemzetközi jogrendszer részeként, de az állam jogrendszerébe illeszkedve fejtik ki hatásukat, támasztanak jogokat és kötelezettségeket az államok és a személyek számára. Semmiképpen sem ellentétes ez a szuverenitással, hiszen bár eredetük szerint nemzetközi jogi normákról beszélünk, azok a nemzeti jogrendszer részeként érvényesülnek, fejtik ki hatásukat, éppen a szuverenitás alapjául szolgáló állami cselekvéshez nem csupán hasonlóan, de azzal egyező módon. Ahogyan tehát az állami cselekvés a nemzeti jogrendszer keretei között hatását tekintve mindenre vonatkozó jogokat és kötelezettségeket támaszt, úgy támaszt ilyen jogokat és kötelezettségeket a nemzetközi jog is, miközben mindkettő korlátozni képes a szuverenitás alapján megvalósuló hatalomgyakorlást anélkül, hogy magát a szuverenitást megsemmisítené vagy gyengítené, éppen ellenkezőleg megvalósulását annak köszönve.

A nemzetközi szervezetek keretei között, továbbá az európai integráció által létrehozott egyre összetettebb jogi valóság szükségessé teszi, az előbbieket esetében még csak árnyalni, utóbbi esetében az önálló, sajátos, ahogyan korábban utaltunk rá, *sui generis* uniós jogrendszer miatt, mint ahogyan látni fogjuk, ismét átgondolni a fentiekben pusztán a nemzetközi jogrendszer kapcsán leírtakból levont következtetéseinket. A nemzetközi jog szupremáciája ugyanis a nemzetközi szervezetek esetében már egy jóval fejlettebb módon megalkotott normatömeg és normarendszer, hiszen mind mennyiségi mind minőségi változás megfigyelhető, esetében érvényesül. Míg az európai építkezés vonatkozásában nem a nemzetközi jogrendszerben megismert és megszokott szupremácia, hanem az uniós jog primátusa, elsőbbsége okozza a tagállami, a szuverenitás, véleményünk szerint továbbra is fenntartható és fenntartandó teljességén alapuló hatalomgyakorlás tényleges, jogi értelemben vett korlátozását.

A nemzetközi jog hagyományos normái kapcsán azonban egészen egyértelmű, hogy maguk az államok vállalnak kötelezettségeket ezen a nemzetközi jogrendszer részeként elfogadott, de a nemzeti jogrendszerben érvényesülő normák elfogadásával éppen a szuverenitáson alapuló, az általuk kinyilvánított akarat szerinti hatalomgyakorlás során. E normákat megalkotásukat

⁷⁰ NAGY, már idézett mű, 12-29. o.

⁷¹ A Wimbledon gőzös ügyében hozott ítélet, R.A.C.P.J.I., janvier 1922 – juin 1925, Série E, n 1, 159-163. o.

⁷² BODNÁR László: A nemzetközi jog és az állam, Budapest, KJK, 1987., Magyarország Alaptörvényének Q) cikke, (2) bekezdése, a francia Alkotmány 55. cikke.

követően pedig valóban a nemzetközi jog szupremáciájára vonatkozó elvnek megfelelően kötelesek tiszteletben tartani, azaz azok korlátai lesznek a későbbi állami cselekvésnek, mindez azonban a saját, nemzeti jogrendszerük keretei között valósul meg. E nemzetközi jogi normák elfogadása tehát ugyan egyértelműen meghaladja az állami cselekvés számára kialakított nemzeti intézményrendszer kereteit. Ugyanakkor, ahogyan korábban bizonyítani igyekeztünk, az intézményi hatáskörök összességükben sem tekinthetők magának a szuverenitásnak a megfelelőjeként, e hatásköröket éppen a szuverenitás alapján szabadon oszthatja szét az állam, a szuverenitás teljes szabadságából következően a hatalomgyakorlása során akár az államon kívülre is. Így bár a normákat egy adott állam nem önállóan fogadja el, ez önmagában akárcsak a nemzetközi normák érvényesülése, hatása nincs kihatással a szuverenitás teljességére, éppen ellenkezőleg, ismételten hangsúlyozzuk, azon, illetve az arra építő hatalomgyakorláson alapul. Az államok nem a szuverenitásukkal szemben, hanem a szuverenitásuk használatával, annak köszönhetően alkotják meg a nemzetközi jogi normákat, amelyek azután a nemzeti jogrendszerükben, a szuverenitáson alapuló állami cselekvés által korlátozzák az állami hatalomgyakorlást. Az államok számára, ahogyan szintén korábban láttuk, éppen a szuverenitáson alapuló egységes hatalomgyakorlás miatt válik különösen fontossá, hogy ezért, e nemzetközi normák és a nemzeti jogrendszer összhangját fenntartsák, azaz ellentétes korlátozásokat a két különböző eredetű norma egymás viszonylatában ne hordozzon. Ebben a megközelítésben is az állam használja továbbra is a szuverenitást, azaz annak alanya a nép vagy a nemzet marad, hiszen a normák érvényességéről akár nemzetközi akár nemzeti eredetűek a nemzeti jogrendszer keretei között kell döntést hozni. A nemzetközi együttműködés rendszere tehát, miközben az abban megalkotott norma felette áll a nemzeti szintű szabályoknak, ez alapján is bizonyíthatóan nem teremt olyan külső szabadságot, amely megsemmisítené a nemzeti szuverenitást.

3.2. A szuverenitás fogalma a nemzetközi szervezetek keretei között megvalósuló együttműködésben

A nemzetközi együttműködés mindazonáltal a huszadik század második felétől különösen jelentős fejlődésen ment keresztül. Immár nem csupán két- vagy többoldalú államok közötti együttműködésre épít, hanem jelentős számú nemzetközi szervezet tevékenységére is. A huszadik század végére közel kétszáz állam több mint háromszáz nemzetközi szervezetet hozott létre.⁷³ E nemzetközi szervezetek pedig, ha és amennyiben az azokat létrehozó államok ilyen

⁷³ DE BERRANGER, Thibault: *Constitutions nationales et construction communautaire*, Párizs, L.G.D.J., 1995., 15. o.

hatásköröket ruháztak rájuk, intézményeik vagy szerveik által szintén kötelező erejű, nemzetközi jogi eredetű normákat alkothatnak, amely által jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg; ezek pedig kötelező erejük és szupremáciájuk folytán szintén korlátozzák az állami cselekvés és ezáltal a szuverenitáson alapuló állami hatalomgyakorlás terét. Az önkorlátozás elmélete kapcsán már említettük ezt az esetet, amely véleményünk szerint szintén nem ellentétes a szuverenitás elvével, jöllehet e normák hatása, amelyek az államok közvetlen cselekvése nélkül születnek, támadólag hat, különösen a nemzetközi jog szupremáciája miatt, a nemzeti jogrendszerekre, így ez az eset összetettebb módon is átgondolandó, vagy legalábbis, ahogyan korábban jeleztük, a következtetéseink alapjául szolgáló gondolatmenet erre az esetre árnyalendő.

Mindenekelőtt a nemzetközi szervezetek intézményei és szervei által megalkotott jogi normák, ha az uniós jogrendszerre alkalmazott kifejezést használjuk,⁷⁴ származtatott jogforrások. E normák joghatásait, miközben ugyanazon szupremáciát élvezik, mint a megalkotásukra vonatkozó hatáskört az adott nemzetközi szervezet intézményére vagy szervére ruházó szerződések, éppen ezen szerződések alapján fejthetik ki. Így tehát bár megalkotásuk önálló közhatalmi cselekvésnek tekinthető, az nem független a nemzetközi szervezetet szerződéssel létrehozó államok által szuverenitásuk alapján megvalósított hatalomgyakorlásától, amely során tehát azok cselekvésükkel létrehozták magát a nemzetközi szervezetet felruházva annak intézményét vagy szervét kötelező erejű jogi norma megalkotására vonatkozó hatáskörrel. A szerződés az az alap, amely közvetíti a nemzetközi szervezet által megalkotott norma és a nemzeti jogrendszer között.

E tekintetben érdemes éppen a szuverenitás külső vetületének meghatározása kapcsán alkalmazott függetlenség fogalma oldaláról közelíteni elemzésünkkel. E függetlenség nem jelentheti azt, hogy egy adott állam a szuverenitás alapján történő cselekvése során teljes függetlenségének megtartását tartja csupán szem előtt, hiszen ez őt teljes mértékben kizárná a nemzetközi együttműködés rendszeréből; ezáltal pedig, megjegyezzük, éppen a szuverenitása alapján történő hatalomgyakorlás során megnyilvánuló állami akarat kifejeződése, és így az adott állam érdekeinek érvényesítésére nyitva álló lehetőség, ha úgy tetszik maga a szuverenitás korlátozódna. Ugyanazon szabadsága alapján az állam más államokkal közösen olyan állami cselekvést valósíthat meg, amely tehát nem gyengíti az állam függetlenségét, éppen ellenkezőleg megjeleníti,⁷⁵ használja azt. A függetlenség, ugyan a teljes szabadság alapján megvalósuló hatalomgyakorlás során egy adott állam dönthet így is, nem követeli meg az

⁷⁴ JACQUÉ, Jean-Paul: Droit institutionnel de l'Union européenne, Párizs, Dalloz, 2012., 526. o.

⁷⁵ DE BERRANGER, már idézett mű, 16. o.

államoktól, hogy elszigetelten cselekedjenek, éppen ellenkezőleg a függetlenségük biztosítja, hogy a nemzetközi együttműködésben akarataik szerint vehessenek részt.

Másodszor a nemzetközi szervezetek intézményei vagy szervei által tehát egyébként is az állami cselekvés folytán történt szerződéses kötelezettségvállalással által rájuk ruházott hatáskör alapján megalkotott jogi normák érvényesülése, hasonlóan ahhoz, amit korábban leírtunk, a legtöbb esetben továbbra is a nemzeti jogrendszerhez kötött. Olyan nemzetközi szervezet, amely e normák vagy akár az ezek megalkotását és magát a nemzetközi szervezet létrejöttét szabályozó szerződések rendelkezéseinek érvényesüléséhez saját, úgynevezett nemzetfeletti jogrendszert alakított volna ki, kevés létezik. A nemzeti jogrendszer egységes szerkezetén belül pedig így az állam által használt szuverenitás alapján megvalósuló állami cselekvés lesz e normák alkalmazásának, ahogyan egyébként megalkotásuk és alkalmazásuk ellenőrzésének is foganatosítója. Az állam által használt teljes szabadság alapján közvetve a nemzetközi szervezet intézménye vagy szerve által megalkotott jogi norma tehát e mozzanatok kapcsán visszakerül a szuverenitás hatáskörébe. Egyébként még akkor is, ha az állam természetesen nemzetközi kötelezettségvállalásainak tiszteletben tartása mellett köteles e normákat alkalmazni, megalkotásuk és alkalmazásuk ellenőrzésére pedig csak igen korlátozott mértékben jogosult.

Nem csupán tényleges hatalomgyakorlási szempontok, hanem ha úgy tetszik, tisztán normatív megfontolások alapján is megállapítható, hogy még abban az esetben is nem, hogy nem gyengül vagy semlegesül, de éppen, hogy szükséges a szuverenitás, ha a közhatalmi cselekvés, amely által nemzetközi jogi eredetű jogi norma kerül megalkotásra nemzetközi szervezet keretei között annak intézménye vagy szerve által valósul meg. Éppen ezért az önkorlátozás elmélete mellett a normák érvényesülése vagy éppen érvényességének vizsgálata és biztosítása kapcsán az állami cselekvés állami intézmények általi megvalósításának szükségessége szolgál újabb indokul arra, hogy a szuverenitás fenntartása, és a szuverenitás alapján megvalósuló hatalomgyakorlás elengedhetetlen ahhoz, hogy akár a nemzetközi szervezetek keretei között folytatott nemzetközi együttműködés valóban eredményes legyen.

A nemzetközi eredetű normák által megvalósuló nemzetközi együttműködés eredményessége, illetve pusztán jogi szempontból a nemzetközi eredetű jogi normák hatása egyébként is érdekes szempontot kínál vizsgálódásunkhoz. Ahogyan egyébként az európai építkezéssel létrehozott önálló és sajátos jogrendszer esetében, a nemzetközi szervezetek által megalkotott jogi normák kapcsán is éppen ez a szempont teszi szükségessé, és elemzésünkben magyarázza az állami és a nemzetközi szervezetek intézményei és szervei által megvalósított cselekvések közötti összefüggést. Utóbbiak által megvalósított cselekvésnek az eredményességét ugyanis az előbbi

cselekvés által lehet biztosítani, miközben jogi szempontból a nemzetközi jogi norma érvényesülése és egyébként érvényességének biztosítása a nemzeti hatalomgyakorlás során megvalósuló jogalkalmazási és ellenőrzési cselekvések által lehetséges. Ez a feltételeesség, illetve ennek megszüntetése különösen fontos szempont lesz az uniós jogrendszer önállóságának kimondásánál.

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy a nemzetközi együttműködés fejlődő és gazdagodó rendszere akár a nemzetközi jog államok általi közvetlen gyarapításáról akár a nemzetközi szervezetek működéséről, és az ennek keretében megvalósuló normaalkotásról legyen szó, nem ellentétes a szuverenitás elvével. Ugyan az államok általi hatalomgyakorláshoz rendelkezésre álló tér a kötelezettségvállalások vagy az ezek alapján támasztott kötelezettségek mentén korlátozódik, a szuverenitás teljes szabadságként továbbra is az állami cselekvés alapja marad, amely cselekvés biztosítja a nemzetközi együttműködés eredményes megvalósulását, a nemzetközi jogi norma érvényességét és érvényesülését. Jóllehet a hatalomgyakorlás, illetve az ennek során megvalósuló közhatalmi cselekvések egy része kikerül az állam keretei közül, ezáltal maga a szuverenitás álláspontunk szerint nem semmisül meg, de nem is sérül, és különösen nem jön létre olyan új, az államon kívüli erő, amely magával a szuverenitással kerülhetne szembe.

3.3. A szuverenitás fogalma és az európai integráció

Az európai építkezés és az integrációs folyamat által létrejött Unió jogi és politikai valósága természeténél fogva számos lényeges ponton eltér a nemzetközi szervezetek rendjétől,⁷⁶ miközben egyébként alapvetően a nemzetközi együttműködés egy különös formájaként és a nemzetközi szervezetek sajátos alakzatjaként határozható meg.⁷⁷ Mindenekelőtt sajátos, nemzetfelettiként jellemezhető jog-, és egyébként intézményrendszere, jogrendszerének más kifejezéssel kvázi-föderálisnak nevezhető természete⁷⁸ teszi különlegessé. Ez a jogrendszeri sajátosság, amelyben az uniós jogrendszernek a nemzetközi joghoz való hasonlósága, hasonlíthatósága elismerhető, éppen magának az integrációnak a hatékonysága által indokolt. A jogrendszer sajátosságának meghatározást az integrációt létrehozó szerződések, illetve azok értelmezése segítette, és az integrációs folyamat iránt elköteleződött tagállami akarat

⁷⁶ SIMON, Denys: Les fondements de l'autonomie du droit communautaire in acte du colloque Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles, Bordeaux, Párizs, A Pedone, 2000., 209-249. o.

⁷⁷ PELLET, Alain: Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire, Recueil des cours, Académie de droit européen, Dordrecht, Kluwer, 1994., 221-268. o.

⁷⁸ JACQUÉ, Jean-Paul: Droit constitutionnel, Droit communautaire, CEDH, Charte des Nations unies – l'instabilité des rapports entre ordres juridiques in Revue de Droit constitutionnel, 2007. október, Párizs, 3-37. o.

indokolhatja az építkezés tényleges hatékonyságára tekintettel azt, de ez a sajátosság még így is túlmutat a nemzetközi együttműködésekben eddig leírtakon.

A kvázi-föderális jelzőnek az uniós jogrendszer jellemzésére történő használata első ránézésre talán meglehetősen lehet. A jelző valóban sarkított módon kívánja bemutatni a kialakult sui generis jogrendszernek azt a sajátosságát, amelyen keresztül az a legnyilvánvalóbban kerül szembe a szuverenitás fentiek szerint felvázolt, és kihívások előtt álló fogalmával. Nyilvánvaló, hogy ahogyan maga az Unió nem tekinthető egy szövetségi rendszernek, vagy akárcsak annak alapjának, az uniós jogrendszer sem írható le egy szövetségi jogrendszerként. Mégis úgy a hatáskörök összetett, fokozatosan bővülő rendszere, mint különösen az uniós jog alkalmazása kapcsán érvényesülő elvek arra engednek következtetni, hogy itt, hangsúlyozandó, inkább a gyakorlat, mint az elmélet szempontjai alapján egy kifejezetten a szövetségi modelleket leíró jellemzőkhöz hasonló általános sajátosság jelentkezett. Éppen a jogrendszerének e sajátos jellege okozza, hogy a nemzetközi együttműködés egy egészen új, és rendkívül előrehaladott eredményeként vizsgálandó az európai integráció.

Miközben ugyanis a jogalkotás kapcsán az Unió intézményei és szervei a tagállamok által az Unióra ruházott hatáskörök alapján járnak el, ezen akár kizárólagos akár úgynevezett osztott hatáskörök által érintett területek folyamatosan bővülnek; jóllehet a megalkotott normatömeg mennyisége, értelemszerűen minőségi különbséget nem okoz, mégis az általa megszabott jogok és kötelezettségek mértéke kapcsán elgondolkodtató, hogy az úgynevezett uniós *acquis* a társadalmi együttélés számtalan területén egészen pontos és részletes szabályokat hordoz; végül a közvetlen alkalmazhatóság és az elsőbbség, ahogyan a nemzetközi együttműködés eredményessége és a nemzetközi eredetű jogi normák szupremáciája kapcsán láthattuk, nem feltétlenül csak az uniós jog sajátja, mégis az uniós jogrendszer előbbire alapított önállósága és annak utóbbi alapján való feltétel nélküli érvényesülése, egy olyan rendszerben, ahol egyébként a normák érvényesülésén igaz meghatározott hatáskörök és eljárások szigorú keretei között, de saját bíróság őrökdi, korábbi következtetéseink alapos átgondolását teszik szükségessé a szuverenitás fenntarthatósága kapcsán.

Korábbi gondolatmentünket követve megállapítható, hogy az uniós jogrendszer létét, illetve szélesebb értelemben az Unió által megvalósított közhatalmi cselekvést, a tagállamok által azok szuverenitásán alapuló hatalomgyakorlás során tett kötelezettségvállalás teszi lehetővé. Ez különösen egyértelmű, ahogyan látni fogjuk, az uniós normák elfogadásának kapcsán. Ugyan az Unió a szerződésekben foglaltak szerint önálló közhatalmi cselekvés megvalósítására is képes, hiszen a tagállamok a hatáskörök által érintett területeken a sajátos, nemzetfeletti uniós intézményrendszer intézményeit és szerveit ruházták fel a jogi normák elfogadásának

képességével, amelyek akár a tagállamok beleegyezése nélkül, sőt az azok által képviselt tartalmilag ellentétes álláspont ellenére is képesek így e területeken kötelező erejű jogi normát alkotni, de az Unió ezen képessége a szerződéseken, azaz az eredeti tagállami kötelezettségvállaláson alapul. Mindeközben, ahogyan látni fogjuk, a kép tovább árnyalandó az uniós hatáskörök összetett rendszerében, ahol a tagállami és uniós hatáskörök rendszerét részletes rendelkezések és különleges jogelvek szabályozzák.

Nem véletlen, hogy a hatáskörök átruházásának kérdésére, nem csupán az egyébként szintén sajátos módon, az uniós jogrendszer részeként érvényesülő, de egyébként a nemzetközi együttműködésben megszokott módon elfogadott szerződések, hanem a tagállami alkotmányok is kitérnek. Úgy a rendszer összetettsége, mint a hatáskörök átruházásának a szuverenitástól, és így az ezen teljes szabadságon alapuló állami hatalomgyakorlástól el nem választható kérdése véleményünk szerint szükségessé is teszi az alkotmányos szintű nemzeti szabályozást. Az e tárgyban megalkotott úgynevezett Európa-klauszulák, mint látni fogjuk, változatos elméleti alapokon, és így formailag és tartalmilag eltérő válaszokat adva ugyanazon kérdésre keresnek megoldást, amikor az állami kereteken kívüli közhatalmi cselekvések összetett rendszerének megvalósulásához igyekeznek alkotmányos alapokat biztosítani az államiság, és így a szuverenitás fenntartása mellett, hiszen utóbbi nélkül magának az alkotmánynak a léte, jogi értelemben vett érvényessége is megkérdőjelezhető.

Véleményünk szerint, és így e kérdéskörrel részletesebben a továbbiakban nem is kívánunk foglalkozni, az uniós közhatalmi cselekvéshez kapcsolódó joganyag rendkívül terjedelmes jellege önmagában csak mennyiségi, nem minőségi sajátosság. Utóbbi szempontból az, éppen a fentebb bevezetett hatásköri rendszer összetettségére vezethető vissza, illetve következményei kapcsán a később felmerülő alkalmazási és a joganyag érvényességére és érvényesülésére vonatkozó ellenőrzési cselekvések kapcsán vizsgálendő. Magától értetődő ugyanakkor, hogy pusztán hatalomelméleti megközelítésben az uniós hatáskörök által lefedett területeken megalkotott jelentős döntésmennyiség ténye is elgondolkodtató lehet a szuverenitás fenntarthatóságának, és így tulajdonképpen az állami lét tagállami formában való kiüresedésének vizsgálatában.

E hatalomelméleti megközelítésben felmerülő kétségeket tovább erősíti az a korábban már ismertetett tény, hogy az uniós közhatalmi cselekvéseket megvalósító intézményrendszer nem a hagyományos kormányközi, hanem annak bizonyos elemeit ugyan megőrizve, de mégis a nemzetközi szervezeteknél általában megismertnél sokkal fejlettebb, nemzetfeletti

intézményrendszer⁷⁹ keretei között valósul meg. További ugyanezen gondolatmentén megfogalmazható indok lehet a hatalomgyakorlásnak az a rendkívüli szinten centralizált módja,⁸⁰ amely az Unió keretei között, ezen intézmények és szervek által megvalósul. Mi azonban következetesen fenntartjuk, hogy bár tény, hogy ezáltal a megalkotott joganyag és így a döntési lehetőség, illetve e jog alkalmazására és megalkotásának, alkalmazásának ellenőrzésére vonatkozó közhatalmi cselekvés tere jelentősen leszűkül, ez a szuverenitás általunk egyébként az állam vagy ezesetben a tagállam használatába engedett teljes szabadságként meghatározott formájában nem sérülhet; annak fenntartása inkább a hatáskörök, illetve a már megalkotott jogforrások alkotta jogrendszer különleges jellemzőihez kapcsolódóan, e mennyiségi szempontról sem feledkezve, de mégis minőségi oldalról közelítve vizsgálható érdemben.

A szuverenitás fogalmának esetleges átgondolását szükségessé tevő harmadik, mélyebb vizsgálatunk tárgyául szolgáló második szempontot az a szintén nemzetfeletti, vagy ha úgy tetszik, kvázi-föderális jogrendszer adja, amelynek részeként jelennek meg az átruházott, uniós hatáskörök alapján megalkotott jogi normák. E jogrendszer az uniós közhatalmi cselekvések számára, saját, önálló vagy legalábbis sui generis rendszerét adja. A korábban ismertetett módon, e jogrendszer önállóságához annak a nemzetközi jog vonatkozásában a nemzetközi együttműködés során is keresett hatékonyságát szem előtt tartva az ott is ismert közvetlen alkalmazhatóságra vonatkozó elv⁸¹ kimondása során érvényesülő gondolatmenet vezetett. Ahogyan nem sokkal később ugyanezen hatékonysági szempont érvényesüléséhez vált szükségessé, de immár a sui generis jogrendszeren belül az elsőbbség a nemzetközi jogból ismert szupremáciát az adott keretekre értelmező elvének⁸² kimondása is.

A hatáskörök esetében leírt, az állami vagy tagállami akaratban megnyilvánuló, illetve a tagállami kötelezettségvállaláson keresztül a nemzeti szuverenitás alapján történő hatalomgyakorlás során megvalósuló ezzel kapcsolatos tagállami cselekvésre visszavezethető átruházásra vonatkozó érvrendszer, amely által a nemzeti szuverenitás fenntartható, itt már nem állja meg a helyét. A nemzetfeletti intézményrendszer részeként működő uniós bíróság, amely tulajdonképpen a rendszer tényleges igazi újításának tekinthető, hiszen, mint látni fogjuk, nem

⁷⁹ PHILIP, Christian, SOLDATOS, Panayotis: Quelle relance de la construction européenne, Bruxelles, Bruylant, 2007., 14. o.

⁸⁰ LEBEN, Charles: A propos de la nature juridique des Communautés européennes, in Droits, 1991., Párizs, 67. o.

⁸¹ Az Európai Közösségek Bíróságának a 26-62. sz., Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend en Loos kontra holland adóigazgatás ügyben 1963. február 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1963:1

⁸² Az Európai Közösségek Bíróságának a 6-64. sz., Flaminio Costa kontra Ente Nazionale per l'Energia Elettrica ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1964:66

csupán kimondani de érvényesíteni is ez az intézmény képes a sajátos jogrendszer hatásait, ugyanis ítélkezési gyakorlatában nem kevesebbet állít, mint hogy a tagállamok által létrehozott jogi valóság a nemzetközi jog *sui generis*, azaz sajátos eredetű, jellegű, és így mint ilyen, jellegéből adódóan veszíti el kapcsolatát a tagállamokkal. Ez az átlényegülés pedig az uniós jog mindenek felett érvényesülő elsőbbségének⁸³ hatása nyomán már valóban a szuverenitás fenntarthatóságát veszélyezteti.

Az, hogy az uniós bírósági gyakorlat által kimondott, és így immár a jogi valóság részeként kezelendő sajátos jogrendszer megjelenéséhez vezető, korábbi kifejezésünket használva átlényegülés, amely során tehát a hatáskörök átruházásán keresztül az uniós közhatalmi cselekvést az arra felhatalmazást adó tagállami cselekvésen keresztül a szuverenitással összehétköző gondolatmenet alapjai rendülnek meg, a jog területén ritkán tapasztalt csodaként, vagy az uniós jogrendszernek a tagállami jogrendszerek egységességét megbontó eredendő bűneként értelmezzük valójában csak értékelés kérdése. A tény adott, ugyan éppen a tagállami cselekvés eredeti célját a gondolatmenetének alapjául állítva, azaz arra tekintettel, hogy a tagállamok egy integrációs folyamat iránt kötelezték el magukat, amelynek hatékony megvalósítása másként nem lehetséges, így a nemzetközi együttműködésben megszokottól tartalmilag eltérő, integrációba, azaz egy egységesülési folyamatba való saját cselekvésük általi beágyazottságukra tekintettel, egy önmagából eredő ugyan közös de e cél megvalósítására önmagában értelmezendő, egységes jogrendszer törli fel jogi valóságukat.⁸⁴

Mindazonáltal bizonyítani igyekezünk majd, hogy ez az új jogi valóság, amelyben tehát a jogrendszerek kettősége állít bennünket egy a szuverenitás fenntartása kapcsán szinte megoldhatatlannak mutató feladat elé, éppen a szuverenitáson keresztül magyarázható mindaddig, amíg az uniós, kvázi-föderális jogrendszer nem rendelkezik, egyébként a véleményünk szerint letisztulásához feltétlenül szükséges, új jogilag értelmezhető alappal. Nem csupán a hatáskörök átruházásának, az uniós hatáskörök részlegességének, hiszen az alapjukul szolgáló nemzeti szuverenitással ellentétben ugyan számos, de csupán meghatározott területeken teszik lehetővé a közhatalmi cselekvés megvalósulását, vagy a tagállami akarthoz köthető közös célnak, vagy a tagállami cselekvésnek az uniós jogrendszer érvényesüléséhez azért továbbra is szükséges jellegének tudható be, hogy a nemzeti szuverenitás továbbra is szükséges még a *sui generis* jogrendszer mellett is az európai integrációs folyamathoz.

⁸³ Az Európai Közösségek Bíróságának a C-106/77. sz., *Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Simmenthal* ügyben 1978. március 9-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1978:49

⁸⁴ CHALTIEL, Florence: *La souveraineté et l'Union européenne, l'exemple français: recherches sur la souveraineté de l'Etat membre*, Párizs, L.G.D.J., 2003., 39-41. o.

Ugyan a tagállami cselekvésekkel párhuzamosan, ha úgy tetszik, egy a jog által körülírt, de az ismert, tagállami keretektől tehát eredeténél fogva eltérő dimenzióban jelenik meg az uniós jogrendszer jogi valósága, miközben ez a dimenzió összekapcsolódik a tagállami jogrendszer megszokott terével, ahol tagállami cselekvés folytán érvényesül. Önmagában azonban a közös célkitűzések, vagy az ezek mögött húzódó közös érdekek, továbbá az ezek megvalósításához szükséges, a közvetlen alkalmazhatóság és az elsőbbség elvei alapján biztosított hatás, azaz az integrációs cél és ennek eszköze nem elegendőek egy teljesen önálló jogrendszer, a közügyekben való cselekvésre az ehhez szükséges autoritással rendelkező szint alapjának megteremtéséhez. Ehhez éppen egy ilyen nemzetfeletti autoritás megjelenésére lenne szükség, amely nem a föderalizmus szerkezetében, hanem egy új nemzetfeletti rendszerben tenné teljessé az uniós közhatalom gyakorlásának és így az önálló uniós akarat megnyilvánulásának lehetőségét, ha úgy tetszik, megteremtené az ezek alapjául szolgáló új szabadságot.

Amíg ez nem valósul meg, annak feltételezése, hogy az európai integráció, mélyülése, azaz a hatáskörök bővülése és az azok alapján megalkotott jogi normák mennyisége, valamint jogrendszerén keresztül működése során a közös cél és érdek mentén a nemzetfeletti jellegének további erősödése következtében a nemzeti szuverenitás elvesztette az általunk fentebb részletesen átgondolt és a nemzetközi együttműködésre már hatékonyan alkalmazott meghatározások szerinti értelmét; az Unió jogi és egyébként politikai valóságát, mivel hasonló szabadságot önállóan nem képes egy új autoritás formájában felmutatni, jogi értelemben légtüres térbe helyezné, amely nem csak az egyébként is nehézkes körülírását, meghatározását, de egészen egyszerűen annak létét tenné lehetetlenné. Egyszerűbben fogalmazva az Európai Uniót nem csupán megteremtette a nemzeti szuverenitás, de még akkor is, ha annak jogrendszere önállósult, létét folyamatosan az tartja fenn, ennek következményei pedig egészen sokrétűek lehetnek.

3.3.1. Szuverenitás és hatáskör-átruházás

A szuverenitás fenntarthatósága kapcsán tehát először a hatáskörök átruházásának kérdését szükséges megvizsgálnunk. Ahogyan arra korábban utaltunk, a hatáskörök átruházásának kérdésével nem csupán a magát az átruházását jogilag megvalósító szerződések foglalkoznak, éppen azért, mert a hatáskörök, illetve átruházásuk kérdése szorosan kapcsolódik az állam alkotó elemét képező szuverenitáshoz, ahogyan egyébként az e fejezet elején részletesen is meghatározott módon maga a nemzetközi együttműködés és az európai integráció is a nemzeti szuverenitáson alapul, anélkül, hogy megismételnénk a szuverenitás értelmezésére vonatkozó következtetéseinket, egyértelműnek tartjuk, hogy miért szükséges, hogy a nemzeti

alkotmányok is kitérjenek a hatáskörök Unióra való ruházásának, és úgy általában az állam az európai építkezésben tagállamként való részvételének kérdésére.

Azt kívánjuk tehát bizonyítani, hogy miközben az európai integráció lényegesen befolyásolja már a hatáskörök átruházása miatt is a nemzeti szuverenitás vonatkozásában felállított alkotmányos kereteket, illetve az általa jelölt teljes cselekvési szabadságon alapuló állami hatalomgyakorlás rendszerét a közhatalmi cselekvés képességét átengedve az uniós, nemzetfeletti intézményrendszer keretei között az uniós, sajátos jogrendszerben az uniós, európai szintre, ahol részben önállóan egy sajátos jogrendszer szabályai szerint valósul meg közhatalmi cselekvés; maga a nemzeti szuverenitás, annak fentebb körvonalazott értelmében, és különösen az abból következő hatásokkal, az átruházás alkotmányos szabályozásának köszönhetően fenntartható, egyébként az integráció léte és működése kapcsán pedig fenntartandó. A nemzeti alkotmányjog ilyen keretek között kell, hogy foglalkozzon, hiszen a szuverenitás használatát érinti a kérdés, az európai integrációval, különösen éppen a hatáskörök átruházása kapcsán.

Már elemzésünk elején le kell szögezni, hogy a hatásköröket, azok terjedelmétől és egyébként az átruházásuk következményeként formálódó jogrendszer sajátos jellegétől függetlenül, sem külön-külön sem összességükben nem tudjuk azonosítani magával a nemzeti szuverenitással. Ahogyan azt korábban már kifejtettük, most legyen elég emlékeztetni erre, a szuverenitás olyan teljes szabadságot jelent, amely alapján az általános akaratot tükröző állami akarat megnyilvánulásaként, hatalomgyakorlás során állami cselekvés valósul meg. Ez az állami cselekvés az állami intézményrendszerben meghatározott módon állami intézmények és szervek által végzendő el, azok erre vonatkozó képességét a hatáskörök felosztására és gyakorlására vonatkozó rendelkezések szabályozzák. Ilyen közhatalmi cselekvés valósul meg az Európai Unióban is részben a tagállamok részvételével részben önállóan, így tehát értelemszerűen itt is ilyen módon beszélhetünk hatáskörök felosztásáról, de azok gyakorlásának alkotmányos korlátozásáról is értelemszerűen a szuverenitás alapján vállalt kötelezettségek tiszteletben tartása mellett. Magának a szuverenitásnak bármilyen jellegű átruházásáról tehát nincs és nem is lehet szó.

A fentiek miatt, mivel tehát a nemzeti szuverenitás használatáról van szó, hiszen ahogyan láttuk, az Európai Unió jelenlegi állapotában, még a mélyülés következményeként bővülő hatáskörök és gazdagodó joganyag mellett, illetve az önállósult jogrendszere okán sem rendelkezik a közhatalmi cselekvés saját, önálló alapjával; a hatalomgyakorlás szabályozását, az arra vonatkozó kereteket és korlátokat jellegéből adódóan magának szabályozási tárgyként fenntartó alkotmányjog igényt tart az európai építkezésben tagállamként résztvevő állam általi

hatáskör-átruházás szabályozására. E szabályozás során pedig egyrészt, még akkor is, ha erre egyébként a magát önállóan meghatározó, uniós jogrendszer nem tart igényt, hiszen az elsőbbség elve alapján önmagát a nemzeti alkotmányos szabályok előtti érvényesülés hatásával ruházta fel, a nemzeti alkotmányjog megteremti az uniós közhatalmi cselekvés alapját a nemzeti szuverenitás vonatkozásában, továbbá beilleszti azt az állami és immár tagállami cselekvések rendszerébe. Másrészt pedig, ugyan ehhez a vállalt kötelezettségek viszonylag behatárolt kereteket engednek csupán, e szabályozáson keresztül korlátokat is támaszt az alkotmányos követelményeknek megfelelő uniós közhatalmi cselekvésnek.

3.3.1.1. A hatáskör-átruházás elméleti kérdései

A nemzeti alkotmányok komolyabban a második világháborút követően kezdtek érdeklődni a nemzetközi együttműködés és a nemzetközi jogrendszer iránt. A háborús tapasztalat ráébresztette az államokat arra, hogy politikai, gazdasági és általános társadalmi megfontolások miatt is szükséges egy megerősített nemzetközi jog eszközeivel megvalósuló hatékonyabb nemzetközi együttműködést kialakítaniuk. Ahogyan láttuk, ezen együttműködés, legalábbis a kétpólusú világrendben a nyugati és a független táborban a jog, mint a békés együttélés számára egységesen elfogadható kereteket biztosító eszköz segítségével, az évszázados gyakorlatban bizonyító jogközösség alapján került kialakításra. Miközben tehát már korábban is a jog által rendezett viszonyok jelentették a nemzetközi együttműködés alapját, annak fokozódása egyre inkább megnyitotta, nem utolsósorban a nemzetközi szervezetek megjelenésével a nemzeti jogrendszereket a nemzetközi jog számára, hogy alkalmas környezetet biztosítsanak annak hatékony érvényesüléséhez. Ezek a nemzeti alkotmányjogot a nemzetközi jog irányába a korábbi hagyományos nemzeti joghoz szorosan kötődő megoldásoknál egyre szélesebben megnyitó rendelkezések egyrészt alkotmányos alapot biztosítottak az adott állam részvételére a nemzetközi együttműködés rendszerében, másrészt igyekeztek biztosítani a nemzetközi jog normáinak hatékony érvényesüléséhez szükséges kereteket.

Ezen első rendelkezések a legtöbb esetben a szuverenitás korlátozását írták elő.⁸⁵ Az ilyen korlátozáshoz jóváhagyásukat adó rendelkezések a legtöbb esetben amellet, hogy általában, mintegy tartalmi feltételként emlékeztetettek a kialakuló nemzetközi együttműködés általános céljaira: a béke és az igazságosság fenntartására, a viszonzosság alkotmányos feltételét határozták meg a nemzetközi eredetű normák érvényességéhez.⁸⁶ A viszonzosság feltételének

⁸⁵ Az 1946-os francia Alkotmány 15. preambulumbekzdése, az 1948-as olasz Alkotmány 11. cikke.

⁸⁶ Ibidem.

fenntartása, ahogyan erre a francia Alkotmánytanács is rámutatott,⁸⁷ egyre nehezebbé vált az európai integráció megjelenésével. Az alkotmányos rendelkezésekben megjelenő szuverenitáskorlátozást az alkotmányjog, mint az állam nemzetközi együttműködésben való részvételének, a kötelezettségvállalásain keresztül a kötelező erejű jogi normák elfogadásának szükséges feltételét értelmezte.⁸⁸ Ezek a rendelkezések értelemszerűen a korlátozás alatt nem értették a szuverenitásról való lemondást, amely az állami jelleg megszűnéséhez vezetett volna.

Az ilyen értelmű szuverenitáskorlátozás tehát nem jelentette, hogy a szuverenitás teljessége sérült volna, vagy hogy a mi meghatározásunk szerint az állami cselekvés alapjául szolgáló teljes szabadság léte kérdőjeleződött volna meg. Megjegyezzük, hogy ennek eshetősége ebben az időszakban még fel sem merült az alkotmányjogi gondolkodásban. A szuverenitáskorlátozása alatt a szuverenitás alapján történő hatalomgyakorlás egyébként alkotmányosan megengedett, sőt előírt korlátozását értjük ebben a körben. Az alkotmányos szabályozás tehát, amelynek később az európai integráció által támasztott követelményekre, tudniillik normatív oldalról közelítve a sajátos jogrendszerben a normák megalkotásához szükséges hatáskörök átruházására, valamint azok érvényesülésére kellett alkotmányos megoldást biztosítaniuk, ekkor még megmaradt az állami önkorlátozás hagyományos felfogásánál, amelyben elegendő a megfelelő formai feltételek melletti állami kötelezettségvállalás ahhoz, hogy a nemzetközi együttműködésben megvalósuló hatalomgyakorlás által az állami hatalomgyakorlás számára külső korlátok keletkezzenek.

Érdekes megjegyezni, hogy Németország, egészen pontosan a Német Szövetségi Köztársaság már a második világháború után a korábban már ismertetett sajátos német szuverenitásértelmezésnek megfelelően a fentiektől eltérő, különleges megoldást választott éppen a nemzetközi szervezetek keretében kialakuló együttműködés alkotmányos alapjainak megteremtésére. A német Alaptörvény a szuverén jogok átruházásának lehetőségéről rendelkezik.⁸⁹ Mivel a szuverenitást a hatáskörök elosztására vonatkozó hatáskörként határozza meg, a német alkotmányjog számára a korábban ismertetett általános és elvont, továbbá általános és anyagi megközelítésektől mentesen kézenfekvő megoldás volt, hogy a nemzetközi szervezetek működésének hatékony biztosításául a szuverén jogok, azaz a szuverenitás alapján végzett állami cselekvésre vonatkozó hatáskörök akár törvény általi átruházásának lehetőségét

⁸⁷ A francia Alkotmánytanács 76-71 DC sz., az Európai Közösségek Tanácsának a Közösségek Közgyűlésének közvetlen és általános választásokon történő megválasztására vonatkozó döntésének ügyében 1976. december 30-án hozott döntése, Rec., 15. o.

⁸⁸ LUCHAIRE, François, CONAC, Géraud, PRETOT, Xavier: La Constitution de la République française, Párizs, Economica, 2009., 1359. o.

⁸⁹ Az 1949-es német Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése.

határozza meg. Mindeközben a szuverenitás nem sérül, hiszen a hatáskörök elosztására vonatkozó hatáskörrel továbbra is a német állam rendelkezik, továbbá éppen emiatt, azaz e hatáskör fenntartásával a szuverenitás semmilyen formában nem kerül átruházásra.

Ez a megoldás a későbbiek során rendkívül hatékonynak, így más államok számára is követendőnek bizonyult az európai integráció, illetve az integrációs cél mentén létrehozott sajátos, nemzetfeletti együttműködés alkotmányos alapjainak megteremtésére. Az együttműködés sajátosságára tekintettel, ahol az integráció és annak célkitűzései iránti elkötelezettség nyomán a nemzetfeletti jellegzőit egyre inkább mutató intézményrendszer, illetve a közös célok egyébként közös érdekek, utóbbi a hatáskörök gyakorlása során fontos szempontot alkot majd, szerinti megvalósításának hatékonyságának indoka alapján a szerződéseket értelmező bírói gyakorlat által önállósított jogrendszer jogi és politikai valósága által a nemzeti szuverenitáson alapuló hatalomgyakorlás külső és immár nemzetfeletti megvalósulására, illetve ennek nyomán az új jogi dimenzió hatásaira kellett alkotmányos választ találni.

Ahogy azonban a későbbiek során látni fogjuk a hatáskörök átruházására biztosított ilyen általános jellegű alkotmányos alap, miközben a nemzeti szuverenitást annak következményeivel fenntartja, önmagában nem képes a szuverenitás teljessége és korlátozhatósága, valamint oszthatatlan és el nem idegeníthető jellege kapcsán teljeskörű alkotmányos magyarázatot adni az európai integráció által megvalósított nemzetfeletti együttműködés keretei által támasztott új valóság kapcsán. Ennek oka nem csupán abban keresendő, hogy ahogyan látni fogjuk, a hatáskörök összetett, uniós rendszere, ugyan a Lisszaboni Szerződés⁹⁰ ezzel kapcsolatban jelentős előrelépést mutat a helyzet világosabb tisztázására, a szerződések alapján egészen széles mozgásteret enged az uniós közhatalmi cselekvés számára; hanem abban is, hogy a hatáskörök önmagukban ugyan szorosan kapcsolódnak a szuverenitás fogalmához, jóllehet e kapcsolat, ahogyan korábban utaltunk rá, az állami akarat megnyilvánulása nyomán és mentén és a hatalomgyakorlás során megvalósított állami cselekvések által magyarázható; egészen általános módon önmagában az uniós szinten megvalósuló hatalomgyakorlás nemzetfeletti jellege támasztja a legnagyobb nehézséget a nemzeti szuverenitás ilyen keretek közötti értelmezése számára.

Egyrészt tehát a szuverenitás korlátozása, ugyan az önkorlátozás elmélete mentén hosszú ideig alkalmasnak tűnt az európai integrációhoz szükséges alkotmányos alap megteremtésére, valójában ebben a formában a kezdetektől nem volt képes az integrációban kialakuló,

⁹⁰ A Lisszabonban 2007. december 13-án aláírt, 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösségeket létrehozó szerződés módosításáról.

nemzetfeletti jogi és politikai valóság teljeskörű magyarázatára. Hatalomelméleti szempontból ugyanis a korlátozás valójában a szuverenitás fogalmi elemét képező függetlenség részleges, így a meghatározás számára elfogadhatatlan, megszűnését jelentette, mivel az Unió keretei között megvalósuló hatalomgyakorlás a tagállammá átminősülő állam mozgásterének egészen egyértelmű, ugyanakkor sokszor pontosan nem is olyan könnyen meghatározható mértékű szűküléséhez vezetett az új, nemzetfeletti szint megjelenésével. Normatív szempontból pedig az alkotmányjog számára talán még nehezebben elfogadható módon az átruházott hatáskörök gyakorlása során egy olyan önálló, kvázi-föderális jogrendszer jött létre, amely egyértelműen meghaladta az állam nemzeti szuverenitáson alapuló alkotmányos kereteit.

Másrészt ha el is fogadjuk, hogy az európai integráció alkotmányos alapjának biztosításához elegendő, hiszen ahogyan láttuk elsősorban normatív szempontból ez egy igen ígéretes megoldásnak tűnt, ha a nemzeti alkotmány lehetőséget biztosít nem a szuverenitás átruházására, hanem egészen egyszerűen az annak alapján megvalósuló hatalomgyakorlás során elvégezhető közhatalmi cselekvések képességének, azaz az alkotmányos hatásköröknek az átruházására, már önmagában az a tény, hogy az átruházott hatáskörök pontos terjedelmének meghatározása a hatáskörök összetett, uniós rendszerében rendkívül nehézkes, kizárja, hogy ezt a megoldást is teljeskörű, zárt alapnak tekintsünk. Ennél azonban még komolyabb nehézséget okoz a megoldás ilyen teljeskörűségének elismerhetősége kapcsán, hogy azáltal nem magyarázható a szuverenitás fogalmi tartalmának pontosabb meghatározása tekintetében korábban általunk is megállapított következmények ütközése az átruházott hatáskörök által létrehozott önálló, kvázi-föderális jogrendszerben egy nemzetfeletti szintén folyó hatalomgyakorlással.

Az európai építkezés számára megfelelő alkotmányos alapot biztosító nemzeti alkotmányos rendelkezések átgondolása hangsúlyosan a Maastrichti Szerződés⁹¹ elfogadását követően vált szükségessé. Az ekkor létrejövő Európai Unió, ugyan a politikai kérdések nehezen elválaszthatók a gazdasági kérdésektől, és jogi szempontból a szuverenitás és a hatáskörök átruházása kapcsán valójában nincs jelentősége annak, hogy e hatáskörök által megvalósuló közhatalmi cselekvés a társadalmi együttélés mely területeit érinti, a korábban elsősorban gazdasági integrációt immár egyértelműen politikai integrációval egészítette ki. Iménti ellenvetéseink dacára azonban ez a tény tette halaszthatatlanul szükségessé, hogy a korábban a nemzetközi együttműködésre való nyitottságot ugyan akár a nemzetközi szervezetekre is tekintettel biztosító, de az európai integráció különleges, nemzetfeletti jellegére nem vagy nem

⁹¹ A Maastricht-ban 1992. február 7-én aláírt, 1993. november 1-én hatályba lépett az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösségeket létrehozó szerződés módosítása.

kellő figyelmet fordító alkotmányos rendelkezések tartalmát a tagállami alkotmányozók alaposan átgondolják.

Miközben tehát hangsúlyozzuk, hogy az európai integráció különleges jellege, amelyen keresztül az természetében a kezdetektől meghaladta a fokozódó nemzetközi együttműködésben akár az erősödő nemzetközi szervezetek keretei között megvalósított együttműködési szintet, hiszen nemzetfelettsége, illetve kvázi-föderális jogrendszere már a kezdetektől létezett; ekkor vált igazán alkotmányjogi szabályozási kérdéssé. Azzal, hogy a politikai integráció, ha úgy tetszik, a szuverenitáshoz nagyon szorosan kapcsolódó, közvetlenül politikai hatalomgyakorlási köröket tett magáévá megindult a nemzeti alkotmányjog európaizálódásának hosszú és nehézkes folyamata,⁹² amelyben a korábban bemutatott megoldhatatlannak látszó kérdések megválaszolására törekedtek több tagállamban is a nemzeti alkotmányozók.

Miközben elsősorban a francia alkotmányjogi gondolkodás eredményei⁹³ mentén vázoljuk azt a folyamatot, amely e kényszerben igyekezett immár az integráció különleges, nemzetfeletti jellegére is többé-kevésbé magyarázatot adó alkotmányos alapot teremteni az uniós jogi és politikai valóság számára, egyúttal hangsúlyosan is ki kívánjuk emelni, hogy erre a gondolkodásra a politikai integráció számára hatásköröket biztosító Unió létrehozatala adott okot.⁹⁴ A Maastrichti Szerződés nyomán az európai építkezés olyan területeken folytatódhatott mint az európai polgárság, a Gazdasági és Pénzügyi Unió vagy a két új pillér által meghatározott közös kül- és biztonságpolitika, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés. Ez a tartalmi változás adott valójában alkalmat arra, hogy a nemzeti alkotmányjogok immár az egyébként korábban is meglévő sajátosságaira tekintettel is alaposabban foglalkozzanak az európai integrációval.

3.3.1.2. A hatáskör-átruházás alkotmányos gyakorlata

A folyamat kiváltó okának hangsúlyos kiemelésével arra kívánunk rámutatni, hogy valójában nem az Unió által gyakorolt hatáskörök és a szuverenitás elméleti, formai oldalról meghatározandó viszonya okozta a tagállami alkotmányjogok számára a gyakorlati nehézséget. A nemzeti alkotmányok hosszú időn keresztül megtúrték csupán a nemzetközi együttműködésben bevett önkorlátozás elméletén keresztül vagy a nemzetközi szervezetekre

⁹² RIDEAU, Joël: Les États membres de l'Union européenne. Adaptations, mutations, résistances, Párizs, L.G.D.J., 1997., 2-12. o.

⁹³ BLUMANN, Claude: La ratification par la France du Traité de Maastricht, in Revue du marché commun, 379. sz., 1994., 393-406. o.

⁹⁴ RIDEAU, Joël: La recherche de l'adéquation de la Constitution française aux exigences de l'Union européenne, in Revue des affaires européennes, 3. sz., 1992., 31-42. o.

általában alkalmazható hatáskörök átruházására vonatkozó hatáskör biztosítása mellett az európai integráció létét. Az alkotmányos keretek szétfeszülését akkor tapasztalták végül, amikor az Unió olyan területeken szerzett hatásköröket, amelyek az állami léthez, így a szuverenitáshoz, illetve az azon alapuló hatalomgyakorláshoz rendkívül szorosan, szervesen kapcsolódtak. Akkor vált tehát immár égetően szükségessé a kérdéskör alkotmányos szabályozása, amikor az Unió politikai szereplőként kezdte normatív hatalmát érvényesíteni. Ennek a változásnak a tényleges megemésztése véleményünk szerint a mai napig nem zárult le. A szuverenitás és a hatáskörök átruházásának kérdése tehát e változás szülte gondolkodásra tekintettel is vizsgálendő.

Az átruházott hatáskörök nem is annyira mennyiségi mint sokkal inkább minőségi változása következtében kialakuló, ha úgy tetszik, politikai feszültség nyomán merült fel tehát a háttérben, ahogyan láttuk, a kezdetektől meghúzódó alkotmányjogi kérdés, hogyan tartható fenn a szuverenitás, és ezen keresztül az államiság a tagállamok számára egy olyan jogi és politikai valóságban, ahol a hatáskörök egészen összetett rendszere szerint egy nemzetfeletti intézményrendszerben megvalósuló hatáskörgyakorlás során egy kvázi-föderális jogrendszerben valósul meg az állam keretein kívüli közhatalmi cselekvés. A kérdés megválaszolásakor annak meghatározására volt elsősorban szükség, hogy milyen keretek között lehet alkotmányosan utat engedni a maastrichti vívmányok alapján körvonalazódó uniós politikai szerepvállalásnak anélkül, hogy az önálló alappal nem rendelkező uniós hatalomgyakorlás, ahogyan korábban fogalmaztunk, légüres térbe kerüljön, és még inkább anélkül, hogy a nemzeti alkotmányos keretek alapja kerülne veszélybe.

A közvetlen értelemben vett politikai integráció megjelenése vezetett tehát a kérdéskör átfogó vizsgálatához, miközben alkotmányjogi értelemben az már korábban is nyitott volt. A lehető legáltalánosabban megfogalmazva arról van szó, hogy két egymással párhuzamosan létező, de egymáshoz szorosan kapcsolódó jogi és politikai valóság létezésének összebékítése hogyan lehetséges az alkotmányjog eszközével. A nehézséget pedig az okozza, hogy miközben a nemzeti szuverenitáson alapuló alkotmányjog értelemszerűen nemzeti eszközével szükséges, az alapok megteremtésében csupán az átruházott hatáskörökre építő európai integrációt összebékíteni magával a nemzeti alkotmányjoggal, az a hatáskörök átruházásánál lefektetett célok megvalósítása kapcsán, azok hatékonyságát biztosítandó egyértelműen nemzetfelettivé vált anélkül tehát, hogy önálló alapot tudna felmutatni sajátos hatalomgyakorlásához.

Ez a változás Franciaországban szélsőséges álláspontok megfogalmazásához vezetett,⁹⁵ a szerzők egy része ugyanis nem látta módját annak, hogy ilyen politikai hatásköröket alkotmányosan az Unió rendelkezésére bocsásson a francia alkotmány.⁹⁶ A francia Alkotmánytanács 1976-os döntésében⁹⁷ valóban nem tudta elfogadni, hogy akár alkotmányos rendelkezés alapján a szuverenitás korlátozásával kerüljenek hatáskörök átruházására. Ugyanakkor a Maastrichti Szerződés ratifikációja során végül az, az Alkotmánytanács által is elfogadott⁹⁸ megoldás született, hogy a francia alkotmányozó egy a hatáskörök pontosan meghatározása mellett azok átruházását előíró alkotmányos rendelkezést iktatott be a francia alkotmány szövegébe.⁹⁹ Így tehát Franciaország is elfogadta alkotmányosan, hogy az Unió immár politikai, a szuverenitáshoz, ha úgy tetszik, szorosan kapcsolódó hatáskörökkel rendelkezzen, miközben ragaszkodott ahhoz, hogy ezeket a hatásköröket ténylegesen az Alkotmány ruházza át azok pontos meghatározása mellett az Unióra.

Még egyszer hangsúlyozzuk, hogy a szuverenitás alapján megvalósuló hatalomgyakorlás során végzett közhatalmi cselekvésekre vonatkozó hatáskörök átruházása azért jelent nehézséget a nemzeti alkotmányjogok számára, mert ezáltal magának a szuverenitásnak, és így államiságuk fenntartásának alapját látják veszélyeztetve. Egyfajta külső a nemzeti kereteken a nemzetfelettség jellemzője által túlmutató alkotmányjogi valóság magyarázatát kell a nemzeti alkotmányjognak anélkül, hogy keretein túllépne, felmutatnia. Mindazonáltal mivel az európai integráció immár politikai területeken is tényleges közhatalmi cselekvést hajt végre, mivel a szerződések alapján valóban erre vonatkozó hatásköröket ruháztak rá a tagállamok, a kérdést megkerülni nem lehet, azt alkotmányosan is rendezni szükséges. Korábbi álláspontunkat fenntartva az a véleményünk, hogy ez, azaz a hatáskörök alkotmányos átruházása összebékíthető a szuverenitás elvével, még ha ehhez bizonyos feltételek, így különösen az átruházás nemzeti alkotmányos alapjának biztosítása szükséges is.

Megjegyezzük, ha nem is a francia minta alapján, hanem elsősorban a kézenfekvőbb német gyakorlatot követve, de a Maastrichti Szerződés elfogadását követően csatlakozó, immár a fejlett uniós valóságot korábban a csatlakozási folyamat során megismerő tagállamok számára az alkotmányos alapok megteremtése már viszonylag gördülékenyen zajlott a hatáskörök

⁹⁵ Louis Favoreu hozzászólása in *Acte du colloque, La Constitution de l'Europe, journée d'études au Sénat, Párizs, Montchrestien*, 1992., 355 o..

⁹⁶ FAVOREU, Louis: *Constitution révisée ou Constitution bis?* in *Figaro*, 1992. április 21.

⁹⁷ A francia Alkotmánytanács már idézett 76-71 DC döntésének második bekezdése.

⁹⁸ A francia Alkotmánytanács 92-312 DC sz., az Európai Unióról szóló szerződés ügyében 1992. szeptember 2-án hozott, úgynevezett Maastricht II döntése, Rec., 76. o.

⁹⁹ A francia Alkotmány 88-2 és 88-3 cikkei.

átruházásának alkotmányos szabályozásával.¹⁰⁰ Nem csupán helyzeti előnyük, hogy tudniillik egy már jól körülírt és így könnyebben értelmezhető valósággal szembesült e tagállami kör, de az az egységes politikai akarat is megkönnyítette az alkotmányos alapok megteremtését, amely történelmi lehetőséget látott a térség országainak európai integrációjában. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a szuverenitás kapcsán felmerülő kérdéseket e tagállamok alkotmányjogának ne kellene átgondolnia, ahogyan erre egyébként a későbbiek során elsősorban a hatáskörök átruházását igen általános módon megengedő alkotmányos rendelkezések értelmezése során ezen országok alkotmánybíróági ítélkezési gyakorlatában sor is került.

Egyébként a szuverenitás elvont és általános, illetve általános és anyagi meghatározásától eltekintő, pusztán intézményi szempontból közelítő, és így a szuverenitást a hatáskörök felosztására vonatkozó hatáskörrel azonosító német megközelítés sem tudta magát teljesen mentesíteni az uniós rendszer sajátosságai kapcsán az európai építkezés követelményeinek alkotmányossá tétele vonatkozásában saját megoldása e sajátos rendszerre történő alkalmazása során az abból fakadó, legalábbis intézményi pontosítás megtételétől. Ebben a megközelítésben azonban a szuverenitás következményei csupán intézményi vonatkozásban jelentkeznek, azaz a szuverenitáson alapuló közhatalmi cselekvések képességére vonatkozó felosztás egyensúlyának megtartására kell az alkotmányos szabályoknak összpontosítania tekintettel a szuverenitás fogalmához kapcsolódó következményekre például a demokratikus hatalomgyakorlás vagy a szövetségi intézményrendszer kapcsán.¹⁰¹

A hatáskörök uniós rendszerben történő gyakorlásához azok átruházását biztosító alkotmányos rendelkezéseknek tehát, ahogyan ez korábbi gondolatmenetünkéből következik, ahhoz, hogy az uniós szintű hatáskörgyakorlás, így az ennek során megvalósuló közhatalmi cselekvés, amely tehát uniós hatalomgyakorlás során kerül végrehajtásra, és a szuverenitás, amely kizárólagos alapja lehet az alkotmányos hatalomgyakorlásnak akár tagállami akár uniós szinten valósul meg az, összebékíthető lehessen, szükséges, hogy a tagállami alkotmány az uniós hatáskörök átruházását a nemzeti szuverenitás rendszerébe illesztve szabályozza. Ez már csak azért is fontos, mert önálló alap nélkül, az Unió jogi és politikai valósága, ha annak léte és működése nem vezethető vissza a nemzeti szuverenitásra, légtüres térbe kerülne, és ezáltal legalábbis alkotmányjogi nézőpontból megsemmisülne anélkül, hogy ismételni szeretnénk a szuverenitás bármilyen nemzetközi közhatalmi cselekvéshez szükséges voltaival kapcsolatban korábban megtett következtetéseinket, ez már a hatáskörök eredete kapcsán is bizonyítható.

¹⁰⁰ A csatlakozáskor hatályos magyar Alkotmány 2/A cikke, amelyet elfogadásakor tartalmilag változatlan, némiképpen módosított formában vette át az Alaptörvény E cikke, amely azóta további kiegészítésre került.

¹⁰¹ A német Alaptörvény 23. cikkének (3)-(5) bekezdései.

A nemzetfeletti intézményrendszerén keresztül kvázi-föderális jogrendszerében közhatalmi cselekvést önállóan végrehajtó Unió egyébként is, mint ahogyan erre korábban szintén tettünk már utalást, a nemzeti jogrendszerekbe beágyazva és az állami szervek más cselekvések által való részvétele mellett éri el azokat a hatásokat, amelyeket saját közhatalmi cselekvésétől elvár. A két rendszernek tehát a szuverenitás fogalmának és a hatáskörök átruházásának teljeskörű összebékítésére azért is szükségük van, mert az uniós rendszer e nélkül képtelen a közös célkitűzések megvalósítására. Ugyanez a gondolatmenet vezette el egyébként az uniós bíróságot fordított irányban ugyan, de szintén az uniós cselekvés tényleges hatásának biztosítását szem előtt tartva, arra a következtetésére, amely alapján a szükséges hatások meghiúsulásának veszélyével indokolta az uniós jogrendszer önálló létét, hogy tudniillik, ahogy a bíróság fogalmaz, az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, miközben a második oldalon szuverén jogokkal felruházott intézmények létrehozásáról beszél.¹⁰²

A szuverenitáshoz kapcsolódó hatáskörök átruházása kapcsán a szuverenitás és a hatáskör-átruházás közötti kapcsolat alkotmányosan indokolása, miközben egyszerűen a szuverenitás korlátozásának gondolatával, illetve önmagában a hatáskörök átruházásának alkotmányos kimondásával az ebből fakadó nehézségeket ennek feladatát elvégezni nem lehet, véleményünk szerint magának a szuverenitásnak és az átruházott hatásköröknek, illetve magának a hatáskör-átruházásnak a megfelelő értelmezésével, azaz a nemzetközi együttműködés különösen a nemzetközi szervezetek keretei között megvalósuló rendszere kapcsán korábban kifejtett következtetéseink megfelelő árnyalásával lehetséges. A szuverenitás meghatározásának korábbi értelmezésén itt sem kívánunk változtatni, azaz fenntartjuk, hogy az teljes szabadságként alapja az állami cselekvésnek, így az átruházott hatáskörök, illetve a hatáskörátruházás megfelelő értelmezését kívánjuk elvégezni ahhoz, hogy azt illeszteni tudjuk előbbihez.

A hatáskörök átruházása, mely hatáskörök az uniós közhatalmi cselekvés képességét adják, és így az uniós hatalomgyakorlás alapjául szolgálnak, az a kérdés, amely különösen a politikai integráció megjelenését követően tehát egyfajta ütközési pontja lett a két jogi és politikai dimenzió között alkotmányjogi szempontból egyébként is fennálló és egyébként, mint láttuk, ennél szélesebb arcvonalon létező feszültségnek. Mivel az uniós jogi és politikai valóság egyértelműen nemzetfeletti, bár többször bizonyítottuk, hogy alkotmányosan szabályozott alapokat kíván, ilyen szabályozás fából igyekszik vaskarikát kovácsolni, amikor egy

¹⁰² Az Európai Közösségek Bíróságának a 26-62. sz. ügyben hozott, már idézett ítélete.

nemzetfeletti rendszert általában a nemzeti szuverenitáson alapoz meg. Mégis éppen a hatáskörök átruházása az a pont, ahol megfelelő kapaszkodót találunk az alkotmányos alapok biztosításához. Ugyanakkor ennek átgondolása és korábbi következtetésünk ezt követő árnyalása során a feszültség teljes frontjára tekintettel kell lennünk.

Így e vizsgálat során valójában az alkotmányos hatáskör-átruházás hatásait, annak tartalmát érdemes értelmezni. Az egyértelmű, hogy a hatáskör-átruházás nem érintheti közvetlenül magát a szuverenitást, hanem ahhoz csupán közvetve kapcsolódik, minthogy az átruházott hatáskörök a szuverenitás alapján megvalósuló közhatalmi cselekvés képességére vonatkoznak. E jog, azaz a cselekvési képesség ugyanakkor a szuverenitáson alapul, ezért is beszélhet az uniós bíróság szuverén jogokról. A korlátozás azonban nem magára a szuverenitásra, hanem az azon alapuló állami cselekvés képességére, illetve lehetőségére, ilyen formán a bíróság szóhasználatával szintén a szuverén jogokra vonatkozik, amennyiben az átruházott hatáskörök kapcsán az állam cselekvési szabadsága ugyan megmarad, de alkotmányosan immár az állami keretek között nem végezhet állami szintű cselekvést, hiszen az alkotmányos hatáskör-átruházás alkotmányjogi követelményt is támaszt az uniós kötelezettségvállaláson túl arra nézve, hogy e hatáskörök gyakorlása immár az uniós keretek között valósuljon meg.

Túl azon, hogy ahogyan többször emlékeztettünk rá, a hatáskörök összessége nem értelmezhető szuverenitásként, a fentiek is azt támasztja alá, hogy az átruházott hatáskörök azok terjedelmétől és tartalmától függetlenül nem keletkeztetnek, nem is keletkeztethetnek egyfajta uniós szuverenitást.¹⁰³ Hasonlóképpen tehát nem is korlátozhatják a nemzeti szinten meglévő, és magának az uniós közhatalmi cselekvésnek is alapot biztosító szuverenitást, még akkor sem, ha e hatáskörök a szuverenitáshoz úgymond szorosan kapcsolódó, politikai integráció által lefedett területeket érintenek. Az állam számára a hatáskör-átruházás nem csupán megfelelő alapot biztosít arra nézve, hogy az uniós közhatalmi cselekvés az állami keretek között is érvényesülni tudjon, de egyenesen alkotmányos kötelezettséget is teremt az állam számára arra nézve, hogy e hatásköröket az uniós rendszeren kívül már ne gyakorolja, illetve az uniós közhatalmi cselekvést, különösen az annak során megalkotott normát annak joghatásaival alkotmányosan is kötelező erővel fogadja el.

A hatáskörök átruházása természetesen közjogi kérdés, nem értelmezhető egyszerű jogátruházásként, ugyanakkor annak címzettje és tartalma, sőt mint látni fogjuk korlátai kellő óvatossággal ilyen szempontból is értelmezhetők. Az Európa-klauzulák egészen egyértelműt magát az Uniót jogosítják fel¹⁰⁴ a közhatalmi cselekvés képességével, jogával, azaz a

¹⁰³ FAVOREU, Louis már idézett tárcája.

¹⁰⁴ DE BERRANGER, Thibaut, már idézett mű, 108. o.

hatáskörök gyakorlásával. E hatáskörgyakorlás minden esetben a nemzetfeletti intézményrendszeren keresztül valósul meg akár az állam részvételével akár anélkül. Az átruházás tárgya az egyes nemzeti alkotmányok megszövegezésében eltérő lehet, ezek néha magát a szuverenitást, máskor az ahhoz kapcsolódó jogokat, megint máskor e jogok gyakorlását említik.¹⁰⁵ Fentebb már ismertetett véleményünk szerint az átruházás a szuverenitás használatára, így egyértelműen, ahogyan korábban fogalmaztunk az azon alapuló közhatalmi cselekvés képességére vonatkozik.

A hatáskör-átruházás tényleges értelmezéséhez talán a legérdekesebb szempont annak célját vizsgálja. Uniós részvételével a tagállam valójában nem csupán a hatáskörök gyakorlása során elvégzett közhatalmi cselekvés hatása, hanem maga az integrációs cél végrehajtása iránt köteleződött el, azaz nem csak az abból eredő egyes, éppen az uniós hatáskörök meghatározásánál részletesebben meghatározott célok elérését, hanem az általános célkitűzést, magát az integrációt kívánja megvalósítását támogatja. Ezt a szerződéses célt, illetve ennek elérését kell tehát az államnak szem előtt tartania, amikor a hatáskörök átruházását alkotmányosan lehetővé teszi. Ebben a megközelítésben értelmezve pedig a hatáskör-átruházás valójában nem egy állandó, szigorúan merev átengedése a cselekvési képességnek az Unió számára, hanem ahogyan a hatáskörök uniós jogi szempontból való vizsgálata során látni fogjuk, egy változó, rugalmas, elsősorban az integrációs célt szem előtt tartó hatáskör-felosztás megfelelő alapja.¹⁰⁶

Végül de messze nem utolsó sorban az, hogy a szuverenitás fenntartható, illetve hogy a szuverenitáson alapuló közhatalmi cselekvés képességét ruházza át alkotmányosan a tagállam az uniós rendszerre nem csak azt jelenti, hogy valójában nem a szuverenitás, hanem leegyszerűsítve annak használata lesz ezáltal korlátozott, hanem azt is, hogy a szuverenitáson alapuló hatalomgyakorlásra alkotmányosan vonatkozó korlátok akkor is alkalmazandók, ha a hatalomgyakorlás immár nem az állam keretei között valósul meg. Ugyan ahogyan ezt korábban említettük, a hatáskörök átruházása közjogi kérdés, tehát az csak óvatosan hasonlítható egy egyszerű jogátruházáshoz, mégis ebben az esetben is megáll a közismert, római jogi tétel: *nemo plus juris ad alienum transferre potest quam ipse habet*.¹⁰⁷ Ha a tagállam a szuverenitásának teljes szabadságán alapuló állami cselekvései során bizonyos éppen alkotmányos jellegű korlátokat köteles tiszteletben tartani, akkor az ilyen közhatalmi

¹⁰⁵ Ibidem, 97-104. o.

¹⁰⁶ Ibidem, 91. o.

¹⁰⁷ Király Miklós: Alkotmányos fenntartások az Európai Unióban, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, 2011. március 17-én elhangzott előadás.

cselekvésre vonatkozó képesség Unióra történő átruházását követően ezeket az alkotmányos korlátokat az Uniót is korlátozzák.

3.3.1.3. A hatáskör-átruházás alkotmányos következményei

Kétélű fegyver tehát az Európa-klauzula, amely mivel a szuverenitáson alapuló hatalomgyakorlásra vonatkozó képességet ruházza át az Unióra, nem csupán megfelelő alkotmányos alapot teremt az uniós közhatalmi cselekvés megvalósításához, de egyúttal, ha úgy tetszik, közvetíti ezen keresztül a szuverenitáson alapuló nemzeti szintű hatalomgyakorlás kapcsán megszabott korlátokat. Az úgynevezett alkotmányos fenntartások valójában éppen a hatáskör-átruházásra vonatkozó alkotmányos rendelkezések alapján értelmezhetők és alkalmazhatók. Az Európa-klauzula, amikor megteremti az állam alkotmányos alapját az uniós rendszerben való részvételre, egyúttal alkotmányosan korlátozza is az uniós hatalomgyakorlást. A szuverenitáson alapuló hatalomgyakorlás ugyanis annak szintjétől függetlenül alkotmányosnak csak bizonyos korlátok között tekinthető. Az általános alkotmányossági korlátok mellett pedig, ahogyan erre korábban tettünk utalást különös feltételeket is támaszthat a nemzeti alkotmányos rendelkezés az uniós hatalomgyakorlással szemben.

E korlátok semmiképpen nem jelentik azt, hogy az uniós hatalomgyakorlás képessége ne lenne elégséges a szerződéses célok, és magára az integrációra vonatkozó általános szerződéses célkitűzés megvalósítására. Ezek a fenntartások egyébként is általánosan illeszkednek abba az európai alkotmányos örökségbe,¹⁰⁸ amelyet ugyan egy meghatározott, alapjogi szempont kapcsán de maga a szerződés is korlátként ismer el az uniós közhatalmi cselekvéssel szemben.¹⁰⁹ Mégis az uniós hatalomgyakorlásra történő alkalmazásuk során valójában e korlátok arra biztosítanak lehetőséget, illetve támasztanak kötelezettséget a tagállam számára, hogy az uniós közhatalmi cselekvések hatását ne feltételek nélkül fogadja el, hanem azokkal szemben minden esetben egyfajta érvényességi korlátot, tehát alkotmányos fenntartást érvényesítsen. Ismét hangsúlyozzuk, hogy e korlátok uniós hatalomgyakorlásra történő alkalmazását éppen a hatáskör-átruházás teszi szükségessé, hiszen az ugyan nem az átruházott hatáskörökre, de az azok alapján végezhető cselekvés terjedelmére vonatkozik.

E korlátok az alkotmányosság alapvető kereteinek megfelelően a demokrácia, a jogállamiság, ideértve az alapjogok tiszteletben tartását is, elveinek betartását követelik meg. Vannak olyan a hatáskör-átruházásról rendelkező alkotmányos szabályok, amelyek ezekre kifejezetten utalást

¹⁰⁸ VIALA, Alexandre hozzászólása in Actes du colloque, Montpellier, 1996. november 22. és 23., Le patrimoine constitutionnel européen, Editions du Conseil de l'Europe, 1997., 94. o.

¹⁰⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (3) bekezdése.

is tesznek,¹¹⁰ ugyanakkor véleményünk szerint ilyen kifejezett utalás nem szükséges ahhoz, hogy a tagállam ezeket az alkotmányos korlátokat egészen egyszerűen magának az alkotmányos hatáskör-átruházásának a tényénél fogva az európai integrációval szemben érvényesítse.¹¹¹ Mint ahogyan az európai integráció számára működése során e korlátok tiszteletben tartásának nem feltétele, hogy azokat kifejezetten a tagállami alkotmányok által meghatározott módon vegye figyelembe a közhatalmi cselekvése során, elegendő, ha azok a tagállami alkotmányos követelményekkel összhangban érvényesülnek.¹¹² E követelmények tiszteletben tartására, éppen az integrációs jog hatékony érvényesülését szem előtt tartva, az uniós rendszer elsősorban az alapjogok kapcsán komoly erőfeszítéseket is tett.

Az általános alkotmányos követelményekre vonatkozó korlátok kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy azok nem az átruházott hatáskörök terjedelmét vagy magának az átruházásnak a tényét kérdőjelezi meg. Inkább az átruházás tényére alapozva létüket arra kötelezik az Uniót, hogy hatalomgyakorlása, tehát a hatáskörök tényleges gyakorlása során ezeket a nemzeti alkotmányos követelményeket tartsa tiszteletben. Így tehát a hatáskörök tényleges gyakorlása kapcsán ugyan valódi korlátai az uniós hatalomgyakorlásnak, de annak alapját csak annyiban szűkítik, hogy az uniós közhatalmi cselekvés által nem sérülhet az általános alkotmányos keretrendszer. Ez egyébként azért is kézenfekvő, mert éppen az uniós cselekvés hatékonyságát szem előtt tartó közvetlen alkalmazhatóság elve az, amely az így megalkotott, alkalmazott, megalkotását és alkalmazását ellenőrzendő jogi normát a nemzeti jogrendszerbe helyezi, az pedig, ha e nemzeti alkotmányos követelmények nem érvényesülnek, a nemzeti jogrendszer alkotmányos keretei feloldhatatlan ellentmondással kerülnének szembe.

Nem csupán arról van szó, hogy a nemzeti bíróságoktól vagy a jogot alkalmazó közigazgatási szervektől nem várható el, hogy azon Alkotmánnyal szemben, amely őket ilyen jellegű közhatalmi cselekvésre feljogosítja, külső eredetű normát értelmezzenek és alkalmazzanak,¹¹³ hanem egészen egyszerűen arról is, hogy az adott jogrendszer alkotmányos egysége nem teszi lehetővé olyan normák befogadását, amelyek ezt az alapot, illetve az az alapján fennálló alkotmányos követelményeket nem tartják tiszteletben. Mindez pedig értelemszerűen a szuverenitáson alapuló nemzeti jogrendszerben éppen a szuverenitás alapján megvalósuló közhatalmi cselekvésre vonatkozó képesség gyakorlására vonatkozó feltételekhez, így tehát a

¹¹⁰ A német Alaptörvény 23. cikkének (1) bekezdése.

¹¹¹ Az olasz Alkotmánybíróság 183/73. sz. ügyben 1973. december 27-én hozott ítélete.

¹¹² A német Alkotmánybíróság úgynevezett Solange I ügyben 1974. május 29-én hozott ítélete, BVerfGE 37, 271.

¹¹³ JACQUÉ, Jean-Paul, már idézett cikk, 3. o.

logikai kört bezárandó a szuverenitáson alapuló a szuverenitáshoz kapcsolódó hatáskörök átruházásához kapcsolódik.

A hatáskör-átruházáson keresztül támasztott alkotmányos korlátok egy másik csoportját adják a kifejezetten az Unióra való átruházáshoz kapcsolódó korlátozások. Ez utóbbiak már maguknak a hatásköröknek a terjedelmére vonatkoznak. Ilyen korlátozásokat nem minden olyan alkotmány támaszt, amely egyébként kifejezetten rendelkezik a hatáskörök Unióra történő átruházásáról. Ahhoz tehát, hogy ilyen korlátozásokról beszélhessünk szükséges, hogy azokat a hatáskörök átruházásáról szóló alkotmányos rendelkezés említse. E körben említhetők egyrészt azok az alkotmányos rendelkezések, amelyek kifejezetten előírják, hogy pontosan mely hatásköröket ruházza az adott tagállam az Európai Unióra. Másrészt ide tartoznak azok a korlátozások is, amelyek a hatásköröket átruházó rendelkezésekben ennél általánosabb módon akár maguknak a hatásköröknek a szerződések általi meghatározottságára vagy éppen az átruházás céljára, azaz legáltalánosabban az integrációs célkitűzésekre vonatkoznak.

E körben tehát először is azokat az alkotmányos rendelkezéseket szükséges megemlíteni, minthogy a legegyszerűbb korlátozást az átruházott hatáskörök terjedelmére nézve ezek tartalmazzák, amelyek kifejezetten meghatározott hatáskörökről szólnak. A korábban már említett francia példa¹¹⁴ ilyen hatáskör-átruházási megoldást képvisel, amely tehát az európai integráció mélyülését megengedendő kifejezetten a fentebb már vázolt vita nyomán a máskülönb alkotmányosnak nem tekinthető uniós hatáskörgyakorlást a vitatható hatáskör pontos meghatározásával kívánja alkotmányossá tenni. E megoldás egyértelmű hátránya,¹¹⁵ hogy elkerülhetlenné teszi az alkotmány folyamatos módosítását követendő az európai integráció mélyülését, a hatáskörök bővülését,¹¹⁶ még akkor is, ha egyébként ilyen alkotmánymódosításra csak akkor van szükség, ha az adott hatáskör Unió által történő gyakorlása egyébként az alkotmány más rendelkezései, vagy éppen a szuverenitáshoz való közelségük miatt máskülönb vitatható.¹¹⁷

Ugyanakkor valójában az ilyen megoldást választó alkotmányos rendelkezés az általa kiemelten megjeleníteni szükségesnek ítélt hatáskör, illetve annak átruházása kapcsán valós korlátot nem támaszt. Ugyanis itt csupán arról van szó, hogy a hatáskör uniós szinten történő

¹¹⁴ A francia Alkotmány 88-2 (első mondatát a 2008-as alkotmánymódosítás hatályon kívül helyezte) és 88-3 cikkei.

¹¹⁵ GREWE, Claudia: La révision constitutionnelle en vue de la ratification du Traité de Maastricht, in *Revue française du droit comparé*, 11. sz., 1992, 413. o.

¹¹⁶ Az 1992-554. sz., 1992. június 25-én elfogadott alkotmányos törvényt Franciaországban a 99-49. sz., a 2005-204. sz. majd a 2008-103. sz. alkotmányos törvények 1999. január 25-i, 2005. március 1-i, továbbá 2008. február 4-i elfogadása követte.

¹¹⁷ A francia Szenátus Jogalkotási Bizottsága (Commission des lois) által 2008. január 23-án elfogadott, 175. sz., úgynevezett Géraud-jelentés.

gyakorlásának alkotmányossága e megoldást követő alkotmányos gondolkodás szerint csupán úgy biztosítható, ha annak átruházásáról az alkotmány kifejezetten rendelkezik. Ugyanakkor e rendelkezés elfogadásával az adott hatáskör gyakorlása teljes mértékben alkotmányossá válik, nincs példa arra, hogy a később megvalósuló uniós közhatalmi cselekvést bármilyen módon vizsgálná az adott nemzeti rendszer annak kapcsán, hogy az valóban az alkotmányosan lefektetett hatáskör-átruházásnak megfelelően valósult volna meg. Miközben tehát az adott alkotmányos rendszer számára fontos, hogy kifejezett alkotmányos átruházás rendelkezzen az adott hatáskörrel, ez valójában az alkotmányozó számára jelent feladatot az integráció mélyülése során.

Hasonlóképpen, de már eredeti formájuk, azaz nem csak a gyakorlat során nem jelentenek szigorú, mármint az uniós hatalomgyakorlás során kifejezetten nemzeti szinten egyfajta folyamatos figyelmet igénylő korlátozást azok az alkotmányos szabályok, amelyek a hatáskör-átruházás során akár a szerződéses keretekre akár az európai építkezés célkitűzéseire tennének utalást. Utóbbiak olyan általános megfogalmazásokat tartalmaznak, amelyek például az európai egység megteremtésére,¹¹⁸ a béke és igazságosság biztosítására¹¹⁹ vonatkoznak. Ezek tényleges normatív tartalma valójában annyira elvont, hogy gyakorlati korlátként történő alkalmazásukat nem teszik lehetővé, e fordulatok alkotmányos rendelkezésbe történő foglalásával az alkotmányozónak ilyen célja nem is lehet. Az ilyen megfogalmazások célja inkább elméleti szempontból lehet fontos talán éppen a hatáskör-átruházás és a szuverenitás fogalmának összebékítése okán is.

Egy adott állam számára ugyanis az európai építkezés során, nemzetfeletti keretek között megvalósuló hatalomgyakorlás alkotmányosan könnyebben indokolható, emészthető, ha annak egy olyan ugyan általános és elvont, de mégis formálisan is meghatározható célja van, amely az állam által a szuverenitáson alapuló akaratnyilvánítása során elfogadott céllal azonos, és mely célmegjelölést egyébként egy ilyen rendelkezés alkotmányosan is megerősít. Ahogyan arra már korábban említést tettünk, az európai integráció valójában általános célkitűzések és egyébként a hatáskörök meghatározása kapcsán is fontos részletesebben megjelölt célok körül valósul meg. Ugyan önálló szuverenitáshoz hasonló alapot a közhatalmi cselekvésre nem hoznak létre az államok, amikor tagállamként e célkitűzések, célok mentén elköteleződnek, de akaratuk ilyen formán való megjelenésének alkotmányos, elméleti szempontból is jelentősége van.

¹¹⁸ Magyarország Alaptörvénye E) cikk, (2) bekezdése.

¹¹⁹ Az olasz Alkotmány, már idézett, 11. cikke.

A szerződéses keretekre történő utalás a hatáskörök átruházása során még ennél is egyszerűbben értelmezhető. A hatáskörök terjedelmének meghatározásakor kézenfekvő megoldás ez arra, hogy az egyébként kifejezetten az uniós hatásköri rendszer összetettsége miatt nehezen behatárolható hatáskörök mégis valamilyen pontos jelölést kapjanak. A hatáskörök valójában a szerződések által meghatározott terjedelemben kerülnek átruházásra. E korlát ugyan elméletileg szintén korlátozás, de az bár így alkotmányosan is előírt, mégis az uniós jogrendszer keretei között is érvényesülő, így folyamatos vizsgálatot szintén nem igényel. Illetve annak vizsgálata, hogy az uniós hatáskörgyakorlás valóban a szerződéses keretek között marad-e az Európai Unió jogrendszerében is, mint e cselekvés érvényességének feltétele, elvégzendő, e korlát tehát már ott érvényesül.

Miközben tehát mint láttuk, éppen a hatáskörök átruházásáról rendelkező alkotmányos szabályok alapján úgynevezett alkotmányos fenntartásokon keresztül egyértelműen megállapítható, hogy bár az Unió számára átruházott hatáskörök terjedelme vagy magának az átruházásnak a ténye nem kérdőjelezhető meg, sőt éppen utóbbi és rajta keresztül az uniós hatalomgyakorlás ezen rendelkezések által lesz alkotmányos, és így ha nem is maga a szuverenitás, de annak használata korlátozódik, a hatáskörök uniós gyakorlása is alkotmányos korlátok közé szorul. Túl azon azonban, hogy e korlátok tartalmilag sem akadályozzák az európai építkezés folytatását, valójában a gyakorlatban még csak valós korlátozásaként sem érvényesülhetnek. Ha bizonyos hatásköröket pontosan kíván meghatározni az átruházás során az alkotmányozó, az valójában rá nézve jelent majd kényszert az integráció mélyülése során, a szerződéses célokra tett utalás vagy magukra a szerződésekre történő hivatkozás a hatáskörök meghatározása kapcsán pedig egyenesen az uniós jog területére utalják a hatáskörök gyakorlásával kapcsolatban támasztható korlátok felállítását.

Az általános korlátok esetében pedig a demokrácia vagy a jogállamiság elve nem jelenthet olyan alkotmányos hivatkozási alapot, még ha az általunk e fejezetben részletesen nem tárgyalt, és az egyszerűség kedvéért az utóbbi elv keretei közé utalt alapjogok védelme kapcsán egy viszonylag összetett rendszer keretei között¹²⁰ le is vonhatók bizonyos következtetések, amelyek önállóan az alkotmányosság kapcsán valóban érvényesíthetők lennének a gyakorlatban az uniós közhatalomgyakorlással szemben. Miközben tehát éppen a szuverenitás alapján szükségesnek és fontosnak tartjuk, hogy a hatáskörök átruházása ellenére, illetve éppen az arra vonatkozó alkotmányos alapon keresztül a nemzeti alkotmányosság keretrendszere elméletben

¹²⁰ Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 53. cikke.

az uniós közhatalmi cselekvés kapcsán is érvényesül, ennek gyakorlati szempontból úgy tűnhet, nem sok jelentősége maradt.

3.3.2. A szuverenitás fenntartása

Mégis közvetetten ennek kapcsán említhető meg az álláspontunk szerint egyedüli és annál szigorúbban érvényesíthető alkotmányos korlát, amely kifejezetten az úgynevezett fenntartott szuverenitásra, illetve annak kapcsán az ultra vires uniós hatalomgyakorlásra vonatkozik,¹²¹ de amelynek kérdése érdemben véleményünk szerint a szuverenitás fenntartásának, védelmének átfogó lehetőségét teszi szükségessé átgondolni. Fontos kiemelni, hogy egy ilyen korlát valójában szintén nem a hatáskörök átruházását vagy akár az átruházott hatásköröknek a szerződésekben meghatározott terjedelmét kérdőjelezi meg. Továbbá a szerződésekre történő utalás nem ad alkotmányos rangot maguknak a szerződéseknek, azaz alkotmányjogi szempontból nem az vizsgálendő például az uniós bírósággal párhuzamosan folyó nemzeti eljárásban, hogy a szerződéses hatásköri szabályok értelmezése során egy adott uniós közhatalmi cselekvés e hatásköri keretek közé maradéktalanul beilleszthető-e.

Valójában tehát tartalmilag is a vizsgálódásunk alapvető kérdéséhez, azaz a szuverenitás és az átruházott hatáskörök, illetve a hatáskör-átruházás viszonyához legszorosabban kötődő a szuverenitás-fenntartáson keresztül, mint látni fogjuk, a hatáskörök gyakorlásának módjára vonatkozóan megjelenő szuverenitás az, ami a hatáskör-átruházást követően is korlátként érvényesülhet. Miközben tehát a szuverenitáson alapuló hatalomgyakorlás során megvalósítható közhatalmi cselekvések végrehajtásának képességét, azaz a hatásköröket akár a szerződések alkotmányban történő megemlítése mellett tehát egészen pontos alkotmányos rendelkezések alapján ruházza át a tagállam az Unióra magát a szuverenitást, ahogyan ezt korábban többször indokolni igyekeztünk, nem veszíti, nem is veszítheti el. Ugyanakkor nem a hatáskörök gyakorlása, hanem tehát e hatáskörök gyakorlásának a módja az, amely magának a szuverenitásnak a fenntartását veszélyeztetheti vagy sértheti, és így alkotmányosan már el nem fogadhatóvá teszi az uniós közhatalmi cselekvést.

Tehát már nem is magáról a hatáskör-átruházásról van szó, hanem a szuverenitás meghatározásához érkezünk vissza, és abból kikövetkeztetve, nemzeti alkotmányos szempontok szerint kell tudnunk világosan meghatározni, hogy a szuverenitás fenntartása milyen tényleges korlátokat támaszthat az európai uniós hatalomgyakorlásával szemben. Ennek vizsgálatához először érdemes áttekinteni ahhoz, hogy a kérdés gyakorlati jelentőségét

¹²¹ A német Alkotmánybíróság úgynevezett Maastricht Szerződés ügyben 1993. október 12-en hozott ítélete, BVerfGE 89, 155.

megértjük, egyrészt az uniós jogrendszer oldaláról egészen röviden azt a hatásköri rendszert, amely gyakorlásához kapcsolódóan, az uniós hatáskörgyakorlás, hangsúlyozzuk, módja, és nem magának a hatáskörgyakorlásnak az alkotmányossága kapcsán korlátok támaszthatók, másrészt szintén az uniós jog alapján az elsőbbség korábban már említett elvét, amely végső soron a szuverenitás védelme kapcsán is nehezen magyarázható dilemmához,¹²² és ahogyan korábban jeleztük, ezúttal a szuverenitás-fogalom tagállami szuverenitásként való alaposabb átgondolásához vezet.

Ahogyan azt látni fogjuk az átruházott hatáskörök összetett rendszere, és különösen az uniós jog sajátosságát érdemben adó közvetlen alkalmazhatóság mellett az uniós jog feltétlenül érvényesülő elsőbbsége az, amely olyan fenyegetettséget jelent a nemzeti jogrendszerekre, illetve az azok alapját biztosító szuverenitásra, hogy utóbbi védelmének kérdése felmerülhet, és arra az uniós joggal is összebékíthető megoldások kidolgozása szükséges ahhoz, hogy a fenyegetettség érzése enyhíthető lehessen, és különösen hogy a nemzeti jogrendszerek megőrzése, amely ismét hangsúlyozzuk az európai építkezésnek is elengedhetetlen feltétele, azok alapján át is lehetségessé váljon. Miután tehát azonosítani igyekszünk a gyakorlati fenyegetettséget jelentő helyzetet, azt próbáljuk majd vizsgálni, hogy milyen elméleti alapokon és milyen gyakorlati eszközökkel védhető a szuverenitás anélkül, hogy a ló másik oldalára átesve az európai integráció számára oly fontos önálló uniós jogrendszer kerülne veszélybe.

3.3.2.1. Az átruházott hatáskörök uniós rendszere

Miközben éppen a szuverenitás alapján az állami cselekvés képessége további részletes magyarázatot nem kíván, és a hatáskörök kérdése valójában csupán az alkotmányos intézményrendszeren belül e fennálló képesség felosztására vonatkozik, a magát tehát önálló szinten, nemzetfeletti jelleggel meghatározó uniós közhatalmi cselekvésnek saját képességét pontosan meg kell alapoznia. E hatáskör-meghatározás során pedig tekintettel kell lenni arra, hogy miközben a hatáskör-felosztás kérdése valójában mindig a tagállamok és Unió közötti viszony kérdésköréhez vezet vissza,¹²³ a tagállami hatáskörök elméletben korlátlanok, ugyanakkor az uniós hatáskörök pontosan és gyakorlatiasan határozandók meg.¹²⁴ Éppen tehát a tagállami szuverenitás teljességére, de egyúttal gyakorlati szempontból a tagállami hatáskörök védelmére is tekintettel az uniós hatáskörgyakorlást az átruházás elve egyfajta

¹²² BLUTMAN László: Szürkületi zóna: Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya, in *Közjogi Szemle*, 2017/1, 1. o.

¹²³ JACQUÉ, Jean-Paul, már idézett mű, 124. o.

¹²⁴ „la compétence nationale est virtuellement illimitée, alors que les compétences communautaires sont limitativement énumérées” SIMON, Denys: *Le système juridique communautaire*, Párizs, Presses universitaires de France, 2004., 127. o.

kivételként határozta meg, azonban az, még a legutóbbi szerződéses tisztulás ellenére is, egészen széles területekre tudtak szétterjedni.

Az uniós hatáskörök uniós jogi meghatározása során a legfontosabb tehát a hatáskör-átruházás elve, amely kifejezett átruházáshoz, azaz pontos jogi meghatározáshoz köti a hatáskör létét, így az uniós közhatalmi cselekvés képességét. Maga az elv, azaz uniós hatáskör létezésének átruházáshoz való kötése kétszer is megjelenik,¹²⁵ a további részletező rendelkezéseken¹²⁶ kívül az alapító szerződésben. Ennek megfelelően a meghatározás a tagállamok oldaláról közelítve negatív, azaz miközben az Unió kizárólag a ráruházott hatáskörök határain belül jár el, minden át nem ruházott hatáskör a tagállamoknál marad. Az átruházás kizárólagosságát, azaz az uniós hatáskör létének kivételességét az uniós bírósági ítélkezési gyakorlat is megerősíti, amikor az uniós hatáskör világos szerződéses alapjára történő hivatkozást követel meg az intézményektől,¹²⁷ amely alapján tehát egyértelmű a szerződéses felhatalmazásuk.¹²⁸

Az ezen elv által támasztott merev követelmény azonban egyébként éppen az uniós bírósági ítélkezési gyakorlatnak is köszönhetően könnyen fellazult. Egyrészt a bíróság fokozatosan elfogadta az uniós hatáskörgyakorlást abban az esetben is, ha kifejezetten az adott hatáskört nem is határozott meg szerződéses rendelkezés abban az esetben, ha a hatáskörgyakorlás egyébként szükséges a szerződések által meghatározott célok eléréséhez.¹²⁹ Ez az úgynevezett beleértett hatáskörök elve. Szintén a célok szerinti hatáskörgyakorlást kifejezett hatáskör-átruházás hiányában teszi lehetővé, igaz kevésbé általános módon az úgynevezett szubszidiáris hatáskör.¹³⁰ Utóbbi esetében feltétel, hogy egy az uniós szakpolitikák keretében a szerződések által kifejezetten meghatározott cél elérését szolgálja az uniós fellépés; hogy az szükséges legyen az ilyen cél elérésére; továbbá, hogy egyébként ne legyen más olyan hatáskör, amely alapján ilyen intézkedés meghozható. A Lisszaboni Szerződés egyébként tovább szigorított ezeken a feltételeken.

Az integrációs célok mentén az egyébként szigorúan kivételesnek tekinthető uniós cselekvési képesség rugalmas bővítése, miközben nyilvánvalóan veszélyt jelent a tagállami hatáskörökre, nem teljesen összeegyeztethetetlen, sőt több ponton összeeseng a korábban a szuverenitás és a hatáskör-átruházás kapcsán általunk leírtakkal. Tény ugyanis, hogy az európai építkezésben

¹²⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (1) bekezdése, valamint 5. cikkének (1) bekezdése.

¹²⁶ Például a 25. jegyzőkönyv a megosztott hatáskörök gyakorlásáról.

¹²⁷ Az Európai Közösségek Bíróságának a C-376/98. sz., Németország kontra Európai Parlament és Tanács ügyben 2000. október 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2000:544., 79. bekezdés

¹²⁸ SIMON, Denys: Commentaire de l'Arrêt CJCE, 5 octobre 2000, Allemagne c/ Parlement européen et Conseil, C-376/98, in Europe, 2000 december, 372. sz., 14. o.

¹²⁹ Az Európai Közösségek Bíróságának a C-22/70 sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1971. március 31-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1971:32

¹³⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 352. cikke.

való részvételével a tagállam nem csak a szerződésben pontos hatáskörök átruházásához, hanem azon túlmenően, ahogyan erről már tettünk említést, maguknak a szerződéses céloknak: akár az általános célkitűzéseknek, akár az egyes területek céljainak a megvalósítására köteleződött el. Éppen e célok szerinti kötelezettségvállalás az alapja annak, hogy egy egészen összetett, nemzetfelettséget az e célok hatékony megvalósítására alapító, új jogi és politikai valóság jött létre. Mivel ez azonban, ahogyan ezt korábban szintén részletesen bemutattuk, önálló alapjával a hatalomgyakorlásnak nem rendelkezik, mégis elgondolkodtató, hogy a kifejezetten a tagállami szándék alapján átruházott hatáskörökön kívül vagy legalábbis, ahogyan látni fogjuk, azt rugalmasan kezelve közhatalmi cselekvést hajthat végre.

Az így kialakult helyzet tisztázása kapcsán, miközben ahogyan jeleztük már, erre vonatkozóan a Lisszaboni Szerződés egyébként nem csupán a 352. cikk alkalmazása vonatkozásában komoly, szűkítő rendelkezéseket fogadott el, fontos megjegyezni, hogy a hatáskörgyakorlásnak a beleértett és a szubszidiáris hatásköröknek köszönhetően bővülő lehetősége ugyan a hatáskör-átruházás terjedelmének ebből adódó bizonytalansága miatt nyugtalanítható lehet, azért továbbra is értelemszerűen csak hatáskörök gyakorlására vonatkozik, azaz magát a szuverenitást, amelynek védelme inkább a hatáskörgyakorlás módja vonatkozásában merülhet fel, közvetlenül továbbra sem érinti. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy úgy teremt új lehetőséget az uniós cselekvésre, hogy ahhoz új alapot továbbra sem határoz meg, bár a hatáskörök túlburjánzásának lehetősége mindenképpen, ahogyan korábban fogalmaztunk, elgondolkodtató lehet a tagállami alkotmányos keretek meghatározása kapcsán.

A hatáskörök uniós jogban való tisztázására vonatkozó legfontosabb előrelépés azonban, amelyet a Lisszaboni Szerződés tett, egy átfogó hatásköri rendszer felállítása volt. Így szerződéses rendelkezések határozzák meg immár teljeskörű felsorolás formájában az Unió kizárólagos, osztott, továbbá úgynevezett támogató, kiegészítő és összehangoló hatásköreit.¹³¹

A tagállamok részéről erős igény mutatkozott ugyanis arra nézve, hogy a korábban nehezen azonosítható, nem egyszer már egyébként a kizárólagos hatáskörök kapcsán is vitára okot adó¹³² hatásköri meghatározások helyett ennél egyértelműbb módon kerüljenek felsorolásra az uniós hatáskörök. Miközben az adott területeken egyébként továbbra is az uniós cselekvések által elérni kívánt célok fogják meghatározni az Unió valós cselekvési képességét, továbbra is egyértelmű, amit ez a törekvés már létén keresztül is mutat, hogy tudniillik nem kellően tiszta

¹³¹ Ibidem, 3., 4. és 6. cikkek.

¹³² Az Európai Közösségek Bíróságának 1/75. sz., 1975. november 11-én elfogadott véleménye, ECLI:EU:C:1975:145

helyzet látszott fennállni a hatáskörök pontos meghatározása kapcsán, amely tehát ezáltal csak részben javult.

A tagállamok és az Unió közötti hatáskörök pontos felosztása már a kizárólagos hatáskörök kapcsán is így a gyakorlatban esetenként nehezen megválaszolható kérdésekhez vezet, hiszen bizonyos nagyon szűk keretek között még ilyen hatáskörök által lefedett területeken is van lehetőség a tagállami cselekvésre,¹³³ az osztott hatáskörök kapcsán ez a felosztás még nehezebben pontosítható. Ezek esetében alapvetően az a szabály érvényesül, hogy az uniós közhatalmi cselekvés által ténylegesen lefedett területek kerülnek ki a tagállami cselekvés számára rendelkezésre álló körből. Ez az úgynevezett előfoglalás elve. Miközben tehát az uniós cselekvés képessége az osztott hatáskörök esetében adott, annak tényleges terjedelmét a gyakorlati használatuk fogja meghatározni. Ez az így elméletben nehezen behatárolható hatásköri terület, a hatáskörök megállapításának gyakorlati megközelítése magától értetődő módon ahhoz vezetett, hogy az uniós cselekvés során az osztott hatáskörök területén az uniós mozgástér rendkívül látványosan bővíthetett.

Ennek általános jellegű korlátozására vezette be a Maastrichti Szerződés a szubszidiaritás és arányosság elveit. Az elvek elméleti megalapozásának, bevezetésükhöz kapcsolódó folyamatoknak, valamint alkalmazásukkal és ellenőrzésükkel kapcsolatos kérdéseknek jelen fejezet szempontjából nem érdemleges ismertetése nélkül, azok említésével arra kívánunk rámutatni, hogy a tagállamok saját hatásköreik védelmében olyan általános elvek bevezetését tartották jónak, mondhatnánk, célszerűnek, amelyek szintén az uniós cselekvés képességének gyakorlatias megközelítését tartják szem előtt, a célok és az azok megvalósításának hatékonysága kapcsán. Először is az elvek egészen egyértelműen nem a hatáskörök felosztására, hanem azok gyakorlására vonatkoznak.¹³⁴ Nem az a kérdés tehát, hogy az Unió rendelkezik-e a cselekvés képességével, hanem hogy jogszerűen gyakorolhatja-e azt.

A szubszidiaritás elve alapján az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme és hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.¹³⁵ Az arányosság elve alapján pedig az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.¹³⁶ Már a két elv

¹³³ Az Európai Közösségek Bíróságának a 41-76. sz., Suzanne Donckerwolcke, férjezett neve: Criel és Henri Schou kontra Procureur de la République au tribunal de grande instance de Lille és Directeur général des douanes et droits indirects ügyben 1976. december 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1976:182.

¹³⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkének (1) bekezdése.

¹³⁵ Ibidem, (3) bekezdés.

¹³⁶ Ibidem, (4) bekezdés.

szereződéses meghatározása alapján is könnyen belátható, hogy azok az uniós hatáskörgyakorlás feltételül inkább egyfajta gazdaságossági szempont érvényesítését írják elő, ahol a célok kapcsán felállított hatékonysági vizsgálathoz, itt az adott intézkedés kielégítő, éppen terjedelme és hatása alapján jobb jellege a kérdés, a jogilag is már könnyebben értelmezhető szükségességi vizsgálattal egészítik ki. Ismét azt tapasztaljuk tehát, hogy a hatáskörök gyakorlása és így valójában tényleges terjedelme kapcsán a célok és azok hatékony megvalósításuk lesz az alapvető szempont egy ezzel együtt érvényesülő értelemszerű szükségességi ellenőrzés mellett. Ez a megoldás pedig miközben már nem is magukra a hatáskörökre, hanem azok gyakorlásának a tagállamok és az Unió közötti felosztására, tehát a mindkét oldal számára biztosított cselekvési képesség gyakorlati használatára vonatkozik, a gyakorlatias megközelítése, a közhatalmi cselekvések céljainak és hatásainak előtérbe helyezése által eredeti, a tagállami hatáskörgyakorlás védelmét célzó irányával szemben, további eszköze annak, hogy az uniós cselekvéshez szükséges hatáskörök mellett, azok gyakorlásának lehetősége is megfelelően széles módon álljon az Unió rendelkezésre. Kiemelendő, hogy osztott hatáskörök esetén is a hatáskörök tehát jogszerű, azaz a fenti, célok és hatékonyság kapcsán támasztott feltételeknek megfelelő tényleges használata is azzal a következménnyel jár, hogy ezeken a területeken tényleges tagállami fellépés már nem lehetséges, ez alól a fentebb éppen emiatt részletesen nem tárgyalt támogató, kiegészítő és összehangoló hatáskörök jelentenek csupán valódi kivételt, azaz a tagállami cselekvési képesség tovább szűkül, igaz inkább hatalomelméleti mint normatív szempontból a szuverenitás vonatkozásában is ha elméletileg nem is megkérdőjelezhető, de a gyakorlatban elgondolkodtató módon.

Ahogy láttuk tehát, az uniós hatalomgyakorlás egészen széleskörű lehetőséggel rendelkezik arra, hogy rendkívül rugalmasan értelmezze a jog által biztosított keretek között saját hatásköreit. A Lisszaboni Szerződés által ezzel kapcsolatban elvégzett pontosítás, meglátásunk szerint nem lesz hatékonyabb a szubszidiaritás és arányosság által felállított korlátozó elveknél, ahogyan azok az új védelmi rendszerünkben sem tudnak jobban érvényesülni. Miközben ugyan a kizárólagos hatáskörök esetén kivételesen lehetséges a tagállami cselekvés, az osztott hatáskörök körében a hatáskörök célok szerinti meghatározottsága, és a hatáskörök tényleges használatához fűződő következmények olyan jogértelmezéshez vezetnek, amely alapján folyamatosan és kifejezetten dinamikus, de legalábbis rugalmasan bővíthető, hangsúlyozzuk, a jog keretei között az uniós hatáskörök rendszere. Arról van itt szó, hogy az uniós bíróság viszonylag könnyen tudja megállapítani a hatásköri alap létét, amennyiben a célnak megfelelő cselekvés elvégzésére jelentkezik igény az uniós intézmények részéről.

A hatáskörök uniós rendszerének rövid áttekintése során azt igyekeztünk bizonyítani, hogy egy olyan, rendkívül összetett hatásköri rendszer körvonalazódott, amelyben a hatáskörgyakorlás pontos terjedelme és így az átruházott hatáskörök valódi, gyakorlatban érvényesíthető határai csak nehezen, néha egészen áttekinthetetlen módon azonosíthatók. Ez a helyzet a megjelenő szabályozó elvek és még az egyébként ezzel a kérdéssel, azaz a hatáskörök tényleges terjedelmének tisztázásával érdemben sokat foglalkozó Lisszaboni Szerződés újításai ellenére is fennáll. Itt jegyezzük meg, hogy a hatáskörök kapcsán egyébként utóbbi módosító szerződés általános irányváltást is mutat, amennyiben a korábbi gyakorlattal ellentétben az elkövetkezendő szerződésmódosítások számára már nem csupán a hatáskörök további bővítésének, hanem azok szűkítésének a lehetőségét is előíranyozza.¹³⁷ Véleményünk szerint ez a tény is azt mutatja, hogy a hatásköri rendszer meghatározása vonatkozásában a tagállami óvatosság tovább fokozódott.

Szükséges végül megemlíteni azt a tényt, hogy az uniós hatásköri rendszerben meghatározott hatásköröknek valójában a tagállamok csak részben, illetve részlegesen urai. Nem csupán arról van szó, hogy ahogyan korábban említettük, a hatáskörökre és azok gyakorlására vonatkozó, erre a lehetőségre egyébként részben magukban is igényt tartó, szabályok célok szerinti meghatározása és értelmezése kifejezetten rugalmassá teszi a rendszert, hanem arról is, hogy az egyszer már e rendszerben átruházott hatáskörök visszavétele a gyakorlatban több mint nehézkes. Ugyan a Lisszaboni Szerződés lehetővé teszi egy tagállam számára, hogy akár ki is léphessen az Unióból,¹³⁸ ahogyan ezt a gyakorlatban is látjuk, egy ilyen vagy akárcsak egy hatáskört az Uniótól megvonó szándék csak valamennyi tagállam beleegyezésével érhet célt, így annak megvalósulása rendkívül nehézkes, már-már lehetetlennek látszik. Ilyen feltételek mellett tehát a hatáskörök átruházása gyakorlatilag egyirányú folyamat marad, ahol azok úgy terjednek egyre több területre ki, hogy a tagállamok nem is remélhetik, hogy bármikor visszaszerezik azokat, azaz ténylegesen két irányban rendelkezhetnének azokról.

Az Európai Unióból történő kilépés vagy akárcsak az uniós hatáskörök csökkentésének lehetősége ugyan a szuverenitás szempontjából érdekesnek tűnő lehetőség, annak részletes tárgyalását éppen a fentiek miatt nem tartjuk szükségesnek. Bár első ránézésre úgy tűnhet, hogy azáltal, hogy immár kifejezett szerződéses rendelkezés tárgyalja ezeket a lehetőségeket, a tagállami szuverenitás, amely alapján a tagállam, mint a szerződés ura saját akaratát úgy érvényesítheti, hogy akár csökkenti az uniós hatáskörök által fedett területeket vagy végső esetben kilép az integrációs együttműködés kötelékéből, ezek inkább elméleti, mint gyakorlati

¹³⁷ Ibidem, 48. cikk (2) bekezdés.

¹³⁸ Ibidem, 50. cikk.

szempontból értékelhető elemek. Az európai integráció, túl a fentebb már említett teljes egyetértést előíró feltétel nehézkes megvalósíthatóságán, nem csupán a hatáskörök rendszere vonatkozásában haladta meg az összetettség azon fokát, amelyen túl egy ilyen egyszerűnek tűnő lépés valójában a gyakorlatban nem ad valós szabadságot annak megvalósítására.

Az uniós hatáskörökre és az azok gyakorlására vonatkozó rendszer, amely tehát az Unió tényleges közhatalmi cselekvésének a határait határozza meg, ebben a formájában egyre fenyegetőbbben hat a valahol mégiscsak a tagállami hatásköröket, azaz a tagállam közhatalmi cselekvésének képességét nem csupán szabályozó, de ilyen keretek között alkalmazásuk során már inkább védő alkotmányos keretek számára. Ugyan a kérdés elméleti szempontból továbbra is hatásköri, tehát nem magára a szuverenitásra, hanem az az alapján történő hatalomgyakorlásra, a szuverenitás használatára vonatkozik, de éppen az ugyan rendkívül gyakorlatias, célok és hatékonyság mentén gondolkodó uniós szabályozás és még inkább annak értelmezése és alkalmazása alapján tapasztalható rugalmassága folytán a tényleges hatalomgyakorlás során szűkülő tagállami cselekvési képesség miatt a szuverenitás valamiféle alkotmányos védelmének kérdése is véleményünk szerint indokoltan merülhet fel.¹³⁹

Ismét hangsúlyozzuk, ahogyan ezt az európai integrációnak annak sajátosságaira is tekintettel alkotmányos alapot biztosítani kívánó nemzeti alkotmányos rendelkezések elfogadására vonatkozó alkotmányozó kényszer kapcsán is tettük, hogy valójában nem egy új, elméleti probléma megjelenése okozza a szuverenitás az uniós, nemzetfeletti rendszerével szembeni védelmére vonatkozó törekvések, és így az ezzel kapcsolatos egyre gazdagodó elméleti gondolkodás megjelenését. Az Unió elméletben továbbra sem rendelkezik olyan alappal, amely a szuverenitással versenyző módon tenné szükségessé utóbbi védelmét; az uniós hatáskörök elméletben továbbra is kivételesek az átruházás elvének megfelelően, amely alapján nem maga a szuverenitás, hanem csupán annak használata kerül át, egyébként a tagállamok bevonásával, de valóban nemzetfeletti jelleggel működő uniós szintre; továbbá ugyan a hatáskörök tényleges terjedelme az azok meghatározására és gyakorlására vonatkozó szabályok, illetve különösen azok értelmezése és alkalmazása során a célokhoz és azok hatékony megvalósításához kapcsolódó szempontok alapján rugalmasan behatárolt, de azért jogilag kötött.¹⁴⁰

A hatásköröknek a gyakorlatban, azaz azok tényleges gyakorlása során körvonalazódó terjedelme az, amely tehát egy, ahogyan ezt korábban is jeleztük, inkább hatalomelméleti megközelítésben, tulajdonképpen egyfajta általános belátás szerinti mérlegelés nyomán megjelenő fenyegetettségérzés valódi kiváltó oka. Miközben az így megjelenő politikai

¹³⁹ A német Alkotmánybíróság már idézett Masstricht ítélete.

¹⁴⁰ JACQUÉ, Jean-Paul, már idézett mű, 127. o.

szándék normatív megközelítésben is indokolható¹⁴¹ és különösen értelmezhető, alkotmányos megoldást keres a fenyegetettség érzésének megszüntetésére. A hatékonynak, ahogyan azt fentebb részletesen tárgyaltuk, nem feltétlenül bizonyuló, a hatáskörök átruházása kapcsán megfogalmazott alkotmányos fenntartásoknak immár kifejezetten a szuverenitás védelmét szolgáló átgondolását kívánja elvégezni azért, hogy egy ilyen, tehát szuverenitás-fenntartás kapcsán a nemzeti hatáskörök tényleges alkotmányos védelmet nyerjenek, miközben elméletileg utóbbi is csupán az uniós hatáskörgyakorlás módjára vonatkozhat.

A fenyegetettség érzését, vagy ahogyan korábban fogalmaztunk, a szuverenitás eredeti meghatározás szerinti megtartásával kapcsolatos kétségeket éppen ezen összetett hatásköri rendszerrel párhuzamosan erősítik azok az általunk itt részletesebben tárgyalni nem kívánt utalás szintjén azonban itt mégis megemlíthető intézményrendszeri sajátosságok, amelyek az uniós intézményrendszer nemzetfeletti jellegében foglalhatók össze. Nem csupán arról van ugyanis szó, hogy az átruházott hatáskörök különösen azok gyakorlása során megmutatkozó tényleges terjedelme, és az az annak pontos behatárolásával kapcsolatos bizonytalanságok fokozzák a nemzeti hatáskörök szűkülésének folyamatát, amely tehát mára olyan mértéket ölt, hogy az a szuverenitás védelme kapcsán is ötleteket ébreszt; hanem arról is, hogy ezen átruházott hatáskörök gyakorlása egy olyan egy nemzetfeletti intézményrendszerben valósul meg, ahol az állami érdekképviselőre rendelkezésre álló mozgástér egészen szűk.

Márpedig a francia jogpozitívista szerzők szuverenitással kapcsolatos elemzése kapcsán már tettünk arról említést, hogy a szuverenitás vizsgálata, túl a szigorúan jogi értelemben vett fogalomértelmezésen, ahogyan azt fentebb említettük, ilyen szempontból éppen ezek a szerzők között akadt olyan, aki a szuverenitás jogi természetét, jogbéli létét is tagadta,¹⁴² éppen egyrészt a jog általi korlátozhatóság, másrészt pedig a hatalomgyakorlás során megjelenő érdekek vizsgálata kapcsán, illetve az ezeken alapuló legitimitás vonatkozásában lehet igazán érdekes.¹⁴³ A szuverenitásnak a jog általi korlátozható jellegét annak használatához kapcsoló fogalma, ahogyan a hatáskör-átruházás alkotmányos szabályozásának elemzése során láttuk, az alkotmányjog által támasztott erre vonatkozó követelményeket alkotmányos fenntartások formájában közvetítette az uniós hatalomgyakorlásra.

Nem teljesen alaptalan tehát az a megközelítés, amelyben, a szuverenitás fogalma az érdekképviselő kérdésével kapcsolódik össze. Ebben a megközelítésben elsősorban

¹⁴¹ BLUTMAN László, CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában, in Európa Jog, 2007, 2. sz., 3-16. o.

¹⁴² DUGUIT, már idézett mű, 36. o.

¹⁴³ HAURIOU, már idézett mű, 72. o.

politikatudományi eszközökkel és módszertannal folytatott, intézményi elemzések nyomán annak vizsgálatát szükséges elvégezni, hogy a szintén a szuverenitás alapján folytatott hatalomgyakorlás során megvalósuló uniós közhatalmi cselekvés milyen érdekek mentén alakul. Az uniós döntésekben milyen keretek között, milyen eszközökkel és különösen milyen mértékben jelenhet meg az állami akaraton keresztül az a közérdek, amely a szuverenitás második paradoxonja nyomán felállított népképviselői rendszerben, az általános akarat irányát kijelöli. Miközben ez tehát normatív szempontból a szuverenitás fogalma kapcsán nem okoz elméleti problémát.

Itt csupán tehát emlékeztetni szeretnénk arra, hogy az érdekek érvényesülésének, illetve az érdekképviselőnek a hatékonysága nagyon fontos legitimációs szempont. Maga az érdek pedig kapcsolódik a szuverenitáshoz, amely ugyan a jog számára semleges szabadság, de amelynek használata, ez utóbbi jogi korlátozását részint ez is indokolja, érdek- és egyébként értékválasztások mentén valósul meg. Így, ha nemzeti szuverenitás kapcsán beszélünk érdekekről, akkor azok értelemszerűen nemzeti érdekeként jelennek meg. Mint ilyenek természetesen nem feltétlenül ellentétesek az uniós érdekekkel, éppen ellenkezőleg a meghatározott célok éppen az érdekek egyezőségét segíthetik elő, mégis a szuverenitáson keresztül ezek közvetítése és közvetítése is érdekes kérdés lehet a hatáskörök átruházása során az Unió felé. Ezzel kapcsolatban érdemes még megemlíteni éppen a másik oldalról, hogy az uniós ítélkezési gyakorlat kizárólagos hatáskör nemzeti gyakorlásának kivételes esetéhez különös feltételként éppen a közös, uniós érdek tiszteletben tartását írja elő.¹⁴⁴

3.3.2.2. Az uniós elsőbbség paradoxonja

A fenyegetettség érzését immár ismét szigorúan jogi, és ezúttal normatív szempontból vizsgálva, ahogyan ezt korábban jeleztük, a korántsem újkeletű elsőbbség elvét, és az abból adódó dilemmát kell alaposabban szemrevételeznünk, hogy azután a szuverenitás, ez alapján, úgy gondoljuk, már tényleg elkerülhetetlen valódi átgondolását, a tagállami szuverenitás különlegességének az eredeti szuverenitás meghatározásunkba történő beépítését a szuverenitás-fenntartás értelmezéséhez is de azon általános megállapításaink révén a szuverenitás védelme felé túlmutatva elvégezzük. Az a kérdés tehát, hogy az elsőbbség, illetve a jognak az az új dimenziója, amelyet a sui generis, éppen az elsőbbség okán is kvázi-föderális jelleget mutató uniós jogrendszer ezen elv mentén a tagállami alkotmányjog elé emel, mit enged

¹⁴⁴ Az Európai Közösségek Bíróságának a 804/79. sz., Európai Közösségek Bizottsága kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ügyben 1981. május 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1981:93

megvédeni, és ehhez mit tesz szükségessé átértelmezni a szuverenitás meghatározása kapcsán, a nemzeti szuverenitásból.

A korábban az átlényegülés kifejezéssel hangsúlyozni kívánt módon új, illetve mára már nem is annyira új,¹⁴⁵ de a dilemmát a hatáskörök kapcsán említettek miatt egyre erősödve mutató jogi dimenzió kerül szembe az elsőbbség elvén keresztül nem csak az alkotmányjoggal, de az állam alapvető meghatározási elemét, és jogrendszerének alapját képező szuverenitással is a jogi kettőség ezen helyzetében. A közös célok közös érdekek mentén történő megvalósításának, ahogyan láttuk, a hatáskörök meghatározása kapcsán sem elhanyagolható hatékonyságára vonatkozó szempont vezetett el a sajátos jogrendszer megjelenéséhez anélkül azonban, hogy annak alapjául új autoritást hozott volna létre, így a szuverenitásra utalva mégis vissza annak létét és működését, miközben sajátos jellemzői által éppen ezt a szuverenitást, vagy legalábbis az az alapján fennálló nemzeti jogrendszeri egységet bontja meg.

Ismét hangsúlyozandó, hogy a dilemma, akárcsak az elsőbbség elve nem újkeletű, de a mélyülés folyamata odavezetett, hogy az annak feloldására tett kísérletek egyre nagyobb figyelmet kapnak. E vonatkozásban visszautalnánk arra a véleményünkre is, hogy a Maastrichti Szerződés által elindított szoros értelemben vett politikai integráció az egyik fontos kiváltó oka annak, hogy ez a gondolkodás, ha lassan is, de fokozódó erősséggel megindult. Jóllehet az integráció új területei a jogrendszeri jellemzőkön nem változtatnak, mégis az a tény, hogy az integráció immár politikai területeken is kihasználja az általa végzett közhatalmi cselekvés hatékonyságának biztosítására kialakított, a sajátos jogrendszer által adott eszközöket, nehezen emészthető a szuverenitásukat féltő, és így védelmezni kívánó tagállamok számára. Ahogy a hatáskörök esetében is tehát az elsőbbség kapcsán is ez az indoka, illetve célja annak, hogy a szuverenitást védő alkotmányos eszközök iránti érdeklődés megnőtt, miközben ez a védelem az uniós hatáskörgyakorlás módja kapcsán elméletileg is értelmezhető a jog számára.

Mindazonáltal nincs könnyű helyzetben az, aki egy az uniós joggal szemben hatékonyan érvényesíthető alkotmányos eszköz kialakítására törekszik. Először is az uniós és a nemzeti jogrendszerek ütközése, az előbbi elsőbbsége és az utóbbi szuverenitáson alapuló volta miatt olyan paradoxonhoz vezet, amely nyugodtan hasonlítható Zénón híres paradoxonjához: egy megállíthatatlanul mozgó test ütközik egy elmozdíthatatlan akadályba. Az uniós jog minden nemzeti jogszabály előtti elsőbbsége miatt megállíthatatlanul ütközik bele a nemzeti szuverenitás elvont és általános értelmében teljes függetlenséget megkövetelő, így semmilyen külső hatás által el nem mozdítható alapján álló nemzeti jogrendszerbe. Ha tehát a szuverenitás

¹⁴⁵ Az Európai Közösségek Bíróságának a 26-62. sz. ügyben hozott, már idézett ítélete

alapján támasztunk akadályt az elsőbbség alapján érvényesülő uniós joggal szemben, akkor olyan ütközést idézünk elő, amely mindkét irányban csak megsemmisítő lehet.

Az uniós jog ugyanis ragaszkodni fog ahhoz, hogy ilyen alkotmányos akadály már csak azért sem érvényesíthető, mert az elsőbbség minden nemzeti eredetű jogszabály előtt az uniós jog alkalmazását teszi kötelezővé.¹⁴⁶ Mindeközben a nemzeti alkotmányjog nem fogadja el, hogy egy a nemzeti szuverenitással kapcsolatos vagy arra alapított követelményt az uniós jog ne tartson tiszteletben. A két jogrendszerben egymás vonatkozásában más területeken érvényesülő engedmények itt nincsenek. Értelemszerűen más a helyzet akkor, ha, ahogyan az uniós jogrendszer kialakításához a hatáskörök átruházása során láthattuk, vagy ahogyan a másik oldalról a nemzeti alkotmányos identitás védelme kapcsán látni fogjuk, az egyik jogrendszer, ha feltételekkel és bizonyos követelményekkel is, de teret enged a másik jogrendszer szabályainak érvényesüléséhez.

Az elsőbbség kapcsán a problémát éppen az okozza, hogy ahogyan egyébként az uniós jognak is alapjául szolgáló szuverenitás mint jogrendszeri alap kapcsán a nemzeti jog, az uniós jog semmilyen feltételt vagy követelményt nem fogad el az elv érvényesüléséhez. A nemzeti jog számára, ahogyan azt folyamatosan bizonyítani igyekeztünk, a szuverenitás nem, csak annak használata korlátozható, és az ilyen korlátozásnak alkotmányosnak kell lennie, máskülönben a jogrendszere alapjának léte szűnne meg, és így az összeomlana. Az uniós jog számára pedig saját érvényesülése csak akkor biztosítható, ha az elsőbbség elve szerint valamennyi uniós aktus valamennyi nemzeti eredetű szabály előtt érvényesülhet, máskülönben az általa alapvető szempontként kezelt hatékonyság kerülne veszélybe. A mindkét oldalon tapasztalható merevség okán tehát a paradoxon feloldhatatlannak látszik. Mindeközben pedig a szuverenitás meglátásunk szerint alkotmányos követelményeket is támaszt, amelyek uniós joggal szembeni érvényesülését a szuverenitás védelmében biztosítani kell.

Az elsőbbség okozta alkotmányos paradoxon tehát általában a nemzeti alkotmányok, és tágabb értelemben a nemzeti alkotmányosság által támasztott követelmények uniós joggal szembeni vagy annak vonatkozásában történő érvényesítésére vonatkozik. Ahogyan a hatáskör-átruházás kapcsán erre korábban tettünk utalást, az általános alkotmányos elvárásoknak a szuverenitás alapján történő közhatalmi cselekvés képességének átruházása kapcsán uniós joggal szembeni érvényesítése ugyan elméletben problémás, a gyakorlatban viszont egyre kevesebb nehézséget okoz. Az ütközés azonban éppen olyan, korábban nem vagy legalábbis nem részletes

¹⁴⁶ Az Európai Közösségek Bíróságának a 11-70. sz., Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Fruttermittel ügyben 1970. december 17-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1970:114

alapossággal kutatott felületen mutatkozik, ahol az uniós hatáskörgyakorlás módjára még elvontabb követelményeket támaszt a szuverenitás elve.

Azon túl pedig, hogy egy ilyen általános alapelv alkotmányjogi értelemben meghatározható védelme alapvető, annak uniós jog általi átvállalására, hogy tudniillik az alkotmányos fenntartásokhoz hasonlóan saját uniós szabály alapján hasonló védelemét biztosítsa a nemzeti alkotmányos követelménynek az uniós jog tehát a saját keretei között, mint amilyent egyébként a nemzeti alkotmányjog elvár, és ezáltal gyakorlatilag megszüntesse az alkotmányos követelmény alkotmányjog keretei közötti számonkérésére irányuló törekvés értelmét, a szuverenitás tekintetében fogalmilag kizárt. Éppen ezért különösen is érdekes, az elsőbbség paradoxonja által a nemzeti alkotmányosság védelme vonatkozásában sokat tárgyalt kérdéseket, kifejezetten a szuverenitás védelme vonatkozásában feltenni. Azok megválaszolása során pedig a tagállami szuverenitás meghatározásához is elgondolkodtató szempontokat remélhetünk feltárni.

Megjegyezzük ugyanakkor vizsgálatunk teljessége és egyértelműsége céljából, hogy az elsőbbség, ahogyan azt az uniós bíróság ítélkezési gyakorlata¹⁴⁷ a kezdetektől meghatározta, természetesen nem vonatkozik valamennyi az uniós jog részét képező jogi aktusra, illetve azok valamennyi rendelkezésére. Ugyan az elsőbbség mind az elsődleges, mind pedig a másodlagos uniós jog kapcsán érvényesülő alapelv, az értelemszerűen kizárólag azon uniós jogi rendelkezések kapcsán jelentkezik, amelyek a közvetlen hatály, illetve alkalmazhatóság elve alá tartoznak. Továbbá az uniós jog elsőbbsége nem jelenti azt, hogy egyfajta jogszabályi hierarchia mutatkozna az uniós jogrendszer és a nemzeti jogrendszerek között, nem csupán annak részlegesen, azaz nem a jogrendszer egészére vonatkozó hatálya miatt, hanem azért is, mert, ahogyan ezt korábban részletesen kifejtettük, itt egy alkalmazási kérdésről van szó: az uniós szabályt, amennyiben az elsőbbség rá vonatkozik, a nemzeti szabály előtt kell alkalmazni. Mindazonáltal a dilemma így is igen jelentős.

Véleményünk szerint pedig a patthelyzet feloldására vagy legalábbis az ütközés kivédésére elméleti síkon két lehetőség mutatkozik: vagy igyekszünk elkerülni, hogy a két önálló test mint ilyen egymással ütközzék, vagy felpuhítjuk azokat olyan módon, hogy az ütközésük mégse legyen végzetes. Előbbi megoldás vagy a két test tartalmi egybegyűrésével vagy a tényleges, formális ütközését kizáró eljárási szabályok kialakításával valósítható meg. Utóbbi pedig tehát kifejezetten témánk vonatkozásában olyan értelmezések kidolgozásával, amelyeken keresztül úgy az elsőbbség, mint a szuverenitás olyan meghatározást nyer, amely összebékíthetővé teszi

¹⁴⁷ Az Európai Közöségek Bíróságának a 6-64. sz. ügyben hozott, már idézett ítélete.

azokat. Miután nem kívánjuk az általunk használt kép kereteit a végletekig szétfeszíteni, így a nemzeti szuverenitás és az uniós jog elsőbbségével kapcsolatos elemzésünket bevezető gondolatainkat azzal zárjuk, hogy mindezen módzatok együttesével igyekszünk úgy magának az esetleges ütközésnek a lehetőségét, mint annak a következményeit megnyugtatóan, ha nem is semlegesítő, de feldolgozható értelmezést találni.

3.3.2.3. A szuverenitás védelmének elméleti alapja

Először is tehát azt érdemes vizsgálni, hogy mennyiben tekinthető a két test egymástól teljes mértékben elkülönültnek. A kérdés alapvetően visszavezet oda, hogy az uniós közhatalmi cselekvés alapja továbbra is a nemzeti szuverenitás. Ahogyan azt korábban jeleztük, mi nemzeti szuverenitás alatt olyan összetett fogalmat értünk, amely teljes szabadságként az állami hatalomgyakorlás alapja, miközben annak alanya, jogosultja a népszuverenitás elve szerint a nép vagy alkotmányjogi szempontból könnyebben értelmezhető módon a nemzet. Az, hogy az átruházott hatáskörök alapján megvalósuló uniós hatalomgyakorlás is, ugyan az állam tagállammá válásával rendelkezhetett éppen a szuverenitás alapján megvalósuló hatalomgyakorlása során a közhatalmi cselekvés képességének, ha úgy tetszik, a szuverén jogoknak a felosztásáról olyan módon, hogy azok egy részét az Unió használatába adta, és ezáltal bizonyos szuverén jogait, azaz a hatalomgyakorlás során az állami cselekvés képességét korlátozta, nem jelenti azt, hogy a közhatalmi cselekvés eredeti alapja, azaz a szuverenitás fogalma és az ahhoz kapcsolódó következmények tekintetében megváltozott volna, utóbbiak pedig az uniós közhatalmi cselekvések végrehajtásának, az uniós hatáskörgyakorlásnak a módja kapcsán érvényesíthetők és érvényesítendőek.

Véleményünk szerint tehát alkotmányos értelemben a két jogrendszer, azaz a nemzeti és az uniós, utóbbi önállósága mellett is önálló alap hiányában, egy töről fakad. Miközben, ha feltételezzük is, hogy ennek az elsőbbség vagy az uniós közhatalmi cselekvésének alkotmányossága kapcsán közvetlenül nincs következménye, azt megengedve, hogy az elsőbbség továbbra is az alkotmányjog elé emelje az uniós jogot, és így kizárja, hogy az alkotmányos alapon, hacsak éppen az uniós jog nem ír elő ilyen lehetőséget, bármilyen korlát, vagy érvényesülésének korlátozását jelentő fenntartás alá essen, azt mégiscsak elfogadhatatlanná teszi, hogy a hatáskörök gyakorlása során megvalósuló uniós hatalomgyakorlás, azaz a hatáskörök gyakorlásának a kifejezett módja, magával az alappal, amelyen keresztül megvalósul, azaz a szuverenitás fogalmából eredő alkotmányos

követelményektől teljes egészében függetlenítse magát.¹⁴⁸ Ezeknek a követelményeknek tehát át kell törnie az elsőbbség bástyája által még oly erősen is védett hatékony érvényesülését az uniós jognak, amely utóbbi által folytatott közhatalmi cselekvés eszköze, ha és amennyiben, az ahhoz kapcsolódó hatáskörgyakorlás módja ellentétes a szuverenitás által támasztott alkotmányos követelményekkel.

Tény, hogy az uniós jog önmagát önállóan határozza meg,¹⁴⁹ a létét és működését biztosító alkotmányos alapoktól véleményünk szerint azonban mégsem függetlenítheti magát. Ugyanakkor az elsőbbség elvét az uniós jog úgy értelmezi, hogy annak következtében érvényesülésének nemzeti alkotmányos rendelkezés, így az ilyen rendelkezés által támasztott korlát sem lehet akadálya, azaz saját, uniós jogi alapot keres abban az esetben is, ha nemzeti alkotmányos rendelkezés alkalmazása miatt enged kivételt az uniós jog alkalmazása alól,¹⁵⁰ még akkor is, ha az alapjogok, illetve a részletesen később tárgyalt nemzeti alkotmányos identitás körén kívül ilyen kifejezetten nemzeti alkotmányos korlátok érvényesülését megengedő uniós jogi rendelkezés nem igen akad.¹⁵¹ Egy ilyen merev elsőbbség-felfogás tehát az uniós hatáskörök nemzeti szuverenitáson alapuló jellege miatt sem fenntartható,¹⁵² ha annak következményeként a nemzeti szuverenitás az uniós hatáskörgyakorlás módjára vonatkozó, belőle fakadó követelmények megsértése miatt sérülne.

Érdemes ezen a ponton emlékeztetni arra, hogy az az átlényegülés, amely egyfajta kettőséghez vezetett, ahogyan ezt korábban részletesen kifejtettük, az európai jogrendszerek világába, éppen azért volt elkerülhetetlen az uniós jogértelmezés érvrendszerében, mert nélküle nem magyarázható az a közvetlen alkalmazhatóság, amelynek célja viszont éppen az, hogy az uniós normát annak minden hatásával a lehető leghatékonyabb módon vezesse be, vagy ha úgy tetszik, vissza a nemzeti jogalkalmazás rendszerébe. Nem véletlen, hogy később a hatáskörök átruházásán alapuló, a szuverenitás közös alapjának nemzeti alkotmányos korlátozására vonatkozó általános szabályait közvetítő alkotmányos fenntartásokat is annyiban tudta a fentiek ellenére elfogadni az uniós jogértelmezés, amennyiben azok tiszteletben tartása elengedhetetlen feltétele volt annak, hogy az uniós jog továbbra is a lehető leghatékonyabb módon érvényesüljön. Márpedig, ha az uniós hatáskörgyakorlás módján keresztül sérülnek a nemzeti

¹⁴⁸ A német Alkotmánybíróság az úgynevezett Gauweiler ügyben 2014. január 14-én hozott ítélete, BVerfGE 134, 366.

¹⁴⁹ Az Európai Közösségek Bíróságának 26-62. sz. ügyben hozott, már idézett ítélete.

¹⁵⁰ Az Európai Közösségek Bíróságának a C-36/02. sz., Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn ügyben 2004. október 14-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2004:614, 41. bekezdés.

¹⁵¹ BLUTMAN László, CHRONOWSKI Nóra, már idézett cikk, 15. o.

¹⁵² CASSIA, Paul: La Constitution européenne limite-t-elle le caractère souverain de la Constitution française ?; in Actualité juridique du droit administratif, 2004, 2185. o.

szuverenitásból levezethető követelmények, úgy egyébként megfelelően zárt alap hiányában az uniós jog hatékony érvényesülése sem biztosítható.

Arról a problémáról van itt szó, amely egyébként a huszadik század második felében különösen a nemzetközi szervezetek megjelenésével tapasztalt fejlődés nyomán már a nemzetközi jogrendszer kapcsán is megjelent,¹⁵³ de az uniós jogrendszer önálló kialakulását követően, hiszen annak kimondása is tulajdonképpen erre a kérdésre vezethető vissza, megkerülhetetlenné vált: sem a monista sem a dualista felfogás nem alkalmas arra, hogy tiszta formájában az uniós jog és a nemzeti jog viszonyát, a két test különállását, ugyanakkor előbbi közvetlen alkalmazhatóságát és elsőbbségét megnyugtatóan magyarázza és értelmezze. Nem véletlen, hogy a közvetlen alkalmazhatóság az alapító tagállamok közül leginkább monista felfogású Hollandia, míg az elsőbbség a hagyományosan dualista Olaszország vonatkozásában került meghatározásra. E probléma ugyan nem kifejezetten a szuverenitás védelmével kapcsolatban jelentkezik, de rámutat annak a helyzetnek a sajátosságára, amelyben az komoly nehézségekbe ütközhet.

A monista felfogásban a külső, nemzetközi vagy európai eredetű jog az állami kötelezettségvállalás nyomán magától értetődő módon a nemzeti jogrendszer részévé válik. Ebben az esetben annak hatásait szükséges vizsgálni tehát ahhoz, hogy éppen azt a kérdést, amely egészen pontosan arra vonatkozik, hogy kik számára keletkeztet jogokat és kötelezettségeket ezekre a jogalkalmazásban hivatkozható módon az ilyen külső jogforrás, egyértelműen meg lehessen válaszolni.¹⁵⁴ A dualista megközelítésben a külső jog az azt átültető nemzeti jogforráson keresztül válik a nemzeti jog részévé. Ebben az esetben tehát azt szükséges tisztázni, hogy akár ilyen átültető jogforrás hiányában, hiszen a közvetlen alkalmazhatóság ennek létét nem hogy nem teszi szükségessé, de szükségességét ki is zárja, akár ilyen jogforrás mellett, egy ellentétes tartalmú, akár az átültetést elvégző jogszabállyal hasonló szintű, későbbi nemzeti jogforrás a külső joggal milyen viszonyban értelmezendő.¹⁵⁵

Témánk szempontjából közelebbről vizsgálva azt láthatjuk, hogy a külső és belső jog viszonyát átfogóan rendezni kívánó elméletek éppen az elméleti alapok által előírt követelmények és a gyakorlatban tapasztalt újítások és elvárt hatékonyság közötti feszültség miatt nem tarthatók tiszta formájukban fenn, ez pedig olyan helyzethez vezet, ahol alkotmányos követelmény egyre nehezebben érvényesíthető. A monista felfogás számára nem okoz gondot, hogy a külső jogi norma a nemzeti jogrendszer részeként legyen alkalmazandó, ugyanakkor annak hatását éppen

¹⁵³ NAGY, már idézett mű, 10. o.

¹⁵⁴ Az Európai Közösségek Bíróságának a 26-62. sz. ügyben hozott, már idézett ítélete.

¹⁵⁵ Az Európai Közösségek Bíróságának a 6-64. sz. ügyben hozott, már idézett ítélete.

ezért csak pontosított módon fogadja el, nem csupán az arra történő közvetlen hivatkozás, de már önmagában az, hogy egy ilyen külső eredetű norma magánfelek számára jogokat és kötelezettségeket keletkeztessen, már korántsem ilyen egyértelmű a számára. A dualista felfogásban pedig ugyan a külső jog hatása nem okoz elméleti gondot, hiszen az azt a belső jogba átültető jogforrás hatásai szerint könnyen értelmezhető, de ez a felfogás viszont nem tudja értelmezni a külső és belső jog esetleges ütközéséből, tehát éppen a külső jog elsőbbségéből fakadó helyzetet.

Mindebből egyértelműen látható, hogy azok a hagyományos elméletek, amelyek a nemzetközi és a belső jog viszonyát hívatottak leírni, és amelyek egyébként már a nemzetközi együttműködés fokozódásával, elsősorban a nemzetközi szervezetek létrejöttével mutatkozó jogi valóság miatt is komoly, tiszta formájukban számukra megoldhatatlannak tetsző kihívásokkal kellett szembenézniük, nem alkalmasak az európai integráció okozta jogi és politikai valóság megfelelő magyarázatához, és különösen nem alkalmasak arra, hogy a témánk kapcsán fontos alkotmányos követelményeket elhelyezzék egy ilyen kettős rendszerben. Ezeknek az elméleteknek a részletesebb kifejtését tehát mellőzzük, ugyanakkor ezeken keresztül igyekszünk még világosabbá tenni a kialakult helyzet keltette nehézségeket, amelyekre, bár azokon keresztül váltak meghaladottá, mégis kiválóan rámutatnak.

Az uniós jog szemszögéből a létrejött új jogrendszer egyszerre önálló test, amennyiben éppen ez alapján várja el az uniós szabály, hogy annak részét képező jogi normák hatása hatékonyan érvényesüljön, ugyanakkor mégis a nemzeti jogba beágyazott, hiszen maga a közvetlen alkalmazhatóság éppen ezt követeli meg. Továbbá a külső és belső jog ütközését az elsőbbség rendkívül szigorú szabálya alapján minden esetben a külső, uniós jog belső jog elé helyezésével tartja fenntarthatónak még akkor is, ha a belső jog alatt alkotmányos követelményt értünk. Az uniós jog nézőpontjából tehát a nemzeti jog, még abban az esetben is, ha az alkotmányos szabály vagy alkotmányos elv, olyan külső test, amely nem hogy nem alkalmazandó ütközés esetén, de még csak nem is szükséges annak léteire figyelemmel lennie, hacsak ezt uniós szabály vagy elv, vagy éppen, ahogy láttuk, az uniós jogi norma hatékonyon érvényesülésének követelménye nem teszi szükségessé utóbbi esetben is többnyire valamilyen uniós hivatkozási alap mellett. Álláspontunk szerint az elsőbbség ilyen formában nem tartható fenn¹⁵⁶ különösen, ha a szuverenitásból fakadó követelményekkel ütközne az uniós jog alkalmazása a hatáskörgyakorlás módja miatt.

¹⁵⁶ GAUDIN, Hélène: Primauté, la fin d'un mythe? Autour de la jurisprudence de la Cour de Justice, in L'Union européenne: Union de droit, union des droits. Mélanges en l'honneur de Philippe Manin, Párizs, Pedone, 2010., 639-649. o.

A nemzeti jogrendszer oldaláról közelítve pedig egy mérsékelt dualista felfogás, amely jelenleg a tagállamok többségében uralkodó, ugyan lehetőséget biztosít arra, hogy egy eredeti hatáskör-átruházást követően és annak következményei mellett elfogadjuk, hogy egy külső jog akár a nemzeti szabályok előtt hatékonyan érvényesüljön, ahogyan a hatáskör-átruházás kapcsán hangsúlyoztuk, a mélyülés egy bizonyos szintjét követően az, hogy a külső jog érvényesülése az elsőbbség feltétlen elve alapján még alkotmányos szabályokra, alapokra való hivatkozást sem tesz lehetővé a külső joggal szemben, alkotmányosan nyilván nem elfogadható, különösen ha nyíltan szembe megy maga a szuverenitás által támasztott alkotmányos követelményekkel is. A szuverenitás értelmében, legalábbis ahogyan azt mi korábban meghatároztuk, a külső jog addig fogadható be, amíg az a szuverenitás alapján végzett nemzeti hatalomgyakorlás során átruházott hatáskörök biztosította képesség szintén a nemzeti szuverenitás alapjára visszavezethető közhatalmi cselekvés eredménye, ez pedig már önmagában is azt jelenti, hogy a cselekvés módja nem lehet ellentétes annak alapjából fakadó követelményekkel.

Egészen egyszerűen fogalmazva tehát éppen az okozza a paradoxon feloldhatatlannak látszó voltát, és teszi, álláspontunk szerint, mégis elfogadhatóvá, hogy a tagállamok különösen a szuverenitásukra tekintettel, azaz szuverenitás-fenntartáson keresztül korlátozzák ha nem is a hatáskörök átruházását vagyok azok gyakorlását, de az uniós hatáskörgyakorlás módját, hogy a szuverenitás mint a hatalomgyakorlás alapja több a hatáskörök összességénél, és nem szűkíthető egyszerűen a hatáskörök felosztására vonatkozó hatáskörre sem. A szuverenitás bizonyos hatalomgyakorlást, annak elsősorban az alaphoz való viszonyán keresztül feltérképezhető, behatárolható módjára vonatkozó követelmények összességét is magában hordozza, és a jogrendszer teljes működése során azok tiszteletben tartását követeli meg. A szuverenitás, ha úgy tetszik, nem céltalan elv, nem csupán az állami cselekvésre feljogosító alap, de egyúttal annak módjára vonatkozó követelmények forrása is.

E követelmények meghatározása rendkívül absztrakt, ide sorolható például egészen egyértelműen a népszuverenitás gondolatából levezethető demokratikus legitimációs kötelezettség. Ez sem véletlenül, hiszen önálló autoritás hiányában éppen a tagállami autoritás formájára vonatkozó legfőbb követelmény értelemszerűen vonatkozik a nemzeti szuverenitás alapján történő hatáskörgyakorlás módjára. A szuverenitást valójában ezen fenntartások mentén, az elvhez kapcsolódó célok vonatkozásában szükséges átgondolni ahhoz, hogy annak egy új, az elsőbbség paradoxonjában is értelmezhető fogalmát tudjuk adni. Véleményünk szerint ezen átgondolás tehát éppen a szuverenitás legitimációs célja mentén tud valós

következtetésekre jutni, azaz a jogpozitivisták szerzőkhöz hasonlóan az érdekek képviselőit és a hatalomgyakorlás jog általi korlátozása az a két irány, amely kijelölheti a gondolkodás útját. Mielőtt a szuverenitás ilyen módon megvalósítható fogalmi átgondolásával kapcsolatos új vagy megújuló meghatározásának kiinduló szempontjait és néhány kezdetleges elemét adnánk, és így ha az elsőbbség elvét nem is próbálnánk jelen dolgozat keretében ártérmezni, de legalább a szuverenitás értelmezését próbálnánk úgy elvégezni, hogy azáltal legalábbis ezen a területen elkerülhető legyen az uniós jog és a nemzeti alkotmányjog közötti ütközés végzetes volta, az ehhez megkezdett vizsgálatunkat tovább folytatva érdemes tisztázni, hogy az uniós jog elsőbbsége kapcsán jelentkező dilemma másik, ha úgy tetszik, formális, eljárási szabályok alapján való feloldása mennyiben lehetséges. Ezt már csak azért is tartjuk kézenfekvőnek, mert ugyan a fentebb ismertetett elméleti nehézségeket nem szünteti meg, de azok gyakorlati megjelenését gátolja egy ilyen megoldás. Ugyanakkor ki is jelöli azokat a pontokat, amelyeknél a gyakorlatban vizsgálható a szuverenitáshoz kapcsolódó fenntartásokon keresztül érvényesülő követelmények tartalma.

3.3.2.4. A szuverenitás védelme a gyakorlatban

Ahogy korábban a jelzöt már használtuk, az uniós jogrendszer nemzetfeletti sajátossága annak kvázi-föderális jellegét¹⁵⁷ adja. Az uniós jogrendszer túl azon, hogy elméleti szinten nincs használatában olyan szabadság, amely hatalomgyakorlásának, ha nem is teljes, de legalább az uniós cselekvés által lefedett területeken egy a szuverenitáshoz hasonló alapját adná, vagy nem bír a hatáskörök felosztására vonatkozó hatáskörrel, még akkor sem, ha egyébként, ahogy láttuk, hatásköreinek egy igen rugalmas rendszerét értelmezi sajátjaként, azért sem föderális, mert tehát a hatáskörök csak meghatározott területekre terjednek ki, és jogi normáinak érvényesüléséhez sem rendelkezik a föderális rendszerekben megszokott ellenőrzési lehetőséggel. A mégoly erős és valódi újításként értékelhető uniós bíróság ugyanis csak meghatározott eljárásokban: előzetes döntéshozatal és kötelezettségszegési eljárás, és az esetleges akadályt képező jogszabály megsemmisítésére irányuló képesség nélkül kell, hogy biztosítsa az uniós jogi norma érvényesülését.

A már említett két eljárás azonban a bíróság ítélezési gyakorlatában még így is rendkívül hatékony eszköznek bizonyult az uniós és nemzeti jogok közötti ütközésben előbbi érvényesülésének. Az előzetes döntéshozatali eljárás,¹⁵⁸ amely alapvetően az uniós jog

¹⁵⁷ JACQUÉ, Jean-Paul, már idézett cikk, 3. o.

¹⁵⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke.

alkalmazásának és értelmezésének egységét hívatott biztosítani,¹⁵⁹ ha nem is az uniós jog érvényessége, de értelmezése kapcsán mindenképpen arra alkalmas, hogy az uniós bíróság véleményt nyilváníthasson arról, hogy egy adott nemzeti jogszabály, amelynek értelmezését a nemzeti bíróság adja, adott ügyben ellentétes-e az uniós normával. Az elsőbbség elvének megfelelően, még ha a nemzeti jog érvényességét megkérdőjelezni az uniós bíróság nem is hívatott, ha és amennyiben megállapítja, hogy a nemzeti jog ellentétes az uniós normával, utóbbi alkalmazását írja elő, amely tehát előbbi alkalmazásának tilalmához vezet.

Arról, hogy az esetleges ellentét kérdése valóban eljusson az uniós bírósághoz egészen egyszerűen a közvetlen alkalmazhatóság elvének köszönhető peres érdek gondoskodik: ha ugyanis az uniós jog nemzeti jog előtti, valójában azzal szembeni alkalmazása valamely peres fél számára az eljárás kedvező kimenetelének lehetőségével kecsegtet, a peres fél nyilvánvalóan igyekezni fog kihasználni az előzetes döntéshozatali eljárás nyújtotta lehetőséget. A sajátos bírósági eljárás célja, ahogyan ezt éppen az alkotmányossági kérdések kapcsán, hiszen egyébként a lehetőséggel alkotmánybírói testületek is élhetnek, hogy egyfajta párbeszédet teremtsen a nemzeti bíróságok és az uniós bíróság között.¹⁶⁰ Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy e párbeszédben az utolsó szó jogát az uniós és a nemzeti jog esetleges ütközésének kérdése kapcsán éppen az elsőbbség elve miatt az uniós bíróság magának tartja fenn.

Itt jegyezzük meg, hogy a bírósági párbeszéd, amely az ütközés esetleges tompításának sokat emlegetett eszköze, meglátásunk szerint valójában inkább pontosítani, behatárolni tudja az ütközést, amelynek következményeit azonban éppen, hogy a bírói ítéletek teszik majd egészen világossá. Az ugyanis tény, hogy úgy az uniós, mint egyébként a nemzeti szint számára nem csupán elfogadhatatlan lenne, de jogilag sem lenne elképzelhető, hogy saját kereteit felhagyva a másik szemszögéből, azaz a másik jogrendszer értelmezésével igyekezzen megválaszolni a felmerülő jogkérdést, míg ugyanis az uniós jog autentikus értelmezésére kizárólag az uniós bíróság, a nemzeti jog értelmezésére értelemszerűen kizárólag a nemzeti bíróságok hívatottak.¹⁶¹ A párbeszéd ilyen szempontból tehát persze kellő bölcsességgel, tudniillik az esetleges következmények mérlegelése mellett mégis egyfajta, ha nem is süketek, de más-más hangsúlyban hallgatók közötti dialógus, ahol ugyanis kizárt a másik fél érvrendszerének alapjául szolgáló norma alapos vizsgálata, azt minden esetben a másik félnek kell lefolytatnia.

¹⁵⁹ WATHELET, Melchior, WILDEMEERSCH, Jonathan: Contentieux européen, Bruxelles, Larcier, 2010., 305. o.

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ A magyar Alkotmánybíróság 2/2019. (III. 5.) határozata, 38. pont.

Amikor tehát az előzetes döntéshozatali eljárásban az uniós bíróság arról dönt, hogy egy ilyen vagy olyan tartalmú nemzeti jogszabály ellentétes-e az általa értelmezett tartalommal felruházott uniós jogi normával, éppen abból kifolyólag, hogy az elsőbbség elve nem csupán egy formális elsőbbséget biztosít,¹⁶² mikor ugyan nem egy kifejezett jogszabályi hierarchia alapján, hanem csupán az uniós jog gyakorlati érvényesülését a nemzeti jog előtt biztosítva, ha úgy tetszik; előző számára utóbbi érvényesülését megelőző érvényesülést szerezve, mégis a nemzeti jog alkalmazásának gyakorlati tilalmához vezet a kérdésre adott igenlő válasza, valójában egy szövetségi felső bírósághoz nagyon hasonló jogértelmező munkát végez. Hangsúlyozzuk, hogy ez természetesen nem egy egységes jogszabályi hierarchia következményeinek az érvényre jutása, hanem egy azzal a gyakorlatban nagyon hasonló eredményt mutató sajátos eljárás lefolytatásának a következménye.

Ezzel párhuzamosan a kötelezettségszegési eljárás¹⁶³ pedig arra is lehetőséget biztosít, hogy ha és amennyiben egy tagállam akár igazságszolgáltatásának működésén keresztül nem biztosítja az elsőbbséghez kapcsolódó joghatások gyakorlati megvalósulását, az így okozott, az uniós bíróság szerint a szerződésekben vállalt kötelezettségek megszegésének minősülő magatartásának jogsértő voltát utóbbi bíróság megállapíthassa. Az uniós bíróság egészen egyértelműen kimondta, hogy uniós kötelezettsége megszegését a tagállam alkotmányos rendelkezésével sem indokolhatja.¹⁶⁴ Az eljárás különlegessége, hogy miközben azt egyébként tagállamok egymással szemben is kezdeményezhetik, mégis az Európai Bizottság számára biztosít kulcsszerepet az eljárás kezdeményezése és első szakasza kapcsán. Ezáltal pedig anélkül, hogy intézményi kérdések részletes tárgyalásába bocsátkoznánk, és azzal együtt, hogy elfogadjuk, a bizottság ténylegesen a szerződések egyfajta őre, megjegyezzük, hogy mégis egyfajta politikai mérlegelés tárgyává is válik egy ilyen eljárás megindítása.

Maga a kötelezettségszegési eljárás tehát kifejezetten alkalmas arra, hogy az elsőbbség elvének szigorú betartását immár nem annak következményeire tekintettel, hanem magának az elvnek a tiszteletben tartása kapcsán az uniós bíróság a tagállamokon kérje számon, illetve ellenőrizze, hogy azok jogrendszerük tényleges működése során megfelelnek-e az elv gyakorlati alkalmazásából eredő követelményeknek. Magyarán a kötelezettségszegési eljárás lehetőséget biztosít arra, hogy az uniós bíróság egy tagállam jogsértését állapítsa meg abban az esetben, hogy ha, egyébként akár alkotmányos megfontolások miatt, akár a tagállami

¹⁶² GAUDIN, Hélène, már idézett cikk, 641. o.

¹⁶³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke.

¹⁶⁴ Az Európai Közösségek Bíróságának a 39/72. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1973. február 7-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1973:13

igazságszolgáltatás működése során az elsőbbség elve, annak valamennyi követelményére tekintettel nem érvényesül. Véleményünk szerint, ugyan az eljárás megindulása a bizottsági mérlegeléshez kötött, ezzel az uniós jogrendszerben a bíróság igen erős lehetőséget kapott az elsőbbség elvének érvényre juttatásához.

Mindeközben a nemzeti bíróságok részéről, ahogyan ezt korábban jeleztük, álláspontunk szerint indokolható az a magatartás, amellyel e testületek az egyébként igazságszolgáltatási hatalmuk alapját képező alkotmány rendelkezéseinek, így különösen azok alapvető elveinek tiszteletben tartásáról igyekeznek gondoskodni. Úgy a tagállami rendes bíróságok, mint egyébként az alkotmánybíróságok számára egyértelműen elfogadhatatlan lenne az a helyzet, amelyben az uniós jog alkalmazásának következtében alkotmányos szabály sérülne. Kérdés azonban, hogy milyen eljárási lehetőségek állnak e nemzeti bíróságok részére rendelkezésre egy ilyen ütközés megállapítására, illetve milyen lehetőségük van arra, hogy ebben az esetben a nemzeti alkotmányos rendelkezés érvényesülését biztosítsák, ha egyáltalán ez a fentiek miatt bármilyen formában elképzelhető, az uniós joggal szemben.

A tagállami rendes bíróságok mozgástere a fentiek alapján nehezen lenne igazolható. Számukra az egyetlen rendelkezésre álló út az, ha az uniós jognak egy az alkotmányos rendelkezéssel összhangba hozható értelmezését tudják kidolgozni. Amennyiben viszont az ütközés értelmezéssel nem kiküszöbölhető, az uniós jog alkalmazása kötelező az azzal ellentétes alkotmányos rendelkezés ellenére. Márpedig szuverenitás kapcsán, feltételezve természetesen, hogy egy rendes bíróság ilyen absztrakt vizsgálatra szánja el magát, ha az uniós hatáskörgyakorlás módja a szuverenitás követelményeit sérti, ilyen jellegű összebékítő értelmezés nehezen képzelhető el. Egy ilyen elvont kérdés azonban nem is annyira a rendes bíróságok, mint inkább az alkotmánybíróságok előtti jogalkalmazó és jogértelmező munkában merülhet fel igazán. A kérdés tehát úgy szűkíthető, hogy a nemzeti alkotmánybíróságoknak van-e lehetőségük arra, hogy alkotmányos rendelkezésnek, így kifejezetten a szuverenitás védelmének érvényt szerezzenek az ezzel ellentétes uniós joggal szemben.

Ahogyan az alkotmányos identitás vizsgálata során részletesen is látni fogjuk, rendkívül nehéz kérdés ez, még akkor is, ha egyébként annak kapcsán egyfajta engedményt az uniós jog is biztosít, amikor a nemzeti identitás, legalábbis annak egyfajta egyébként nehezen azonosítható meghatározás szerinti formája szerződéses védelemben is részesül. A szuverenitás védelme kapcsán ez a lehetőség azt feltételezi, hogy az uniós jog felett olyan normakontrollra áll fenn hatásköre a nemzeti alkotmánybíróságnak, ahol az uniós jog alkotmányosságáról dönthet. Ezt a lehetőséget külön érdemes vizsgálni az elsődleges és a másodlagos uniós jogforrások esetén, még akkor is, ha egyébként ez a megkülönböztetés, a szerződésmódosításra vonatkozó új

szerződéses előírások¹⁶⁵ miatt egy a korábbinál összetettebb rendszerben értelmezendő immár, ahol azonban továbbra is lehetőség nyílik különösen az uniós elsődleges jog előzetes alkotmányos ellenőrzésére.¹⁶⁶

Az elsődleges uniós jog előzetes alkotmányos ellenőrzése az az eset, amely a leginkább problémamentes. Ebben az esetben ugyanis egyébként a nemzetközi szerződések ratifikációs eljárásában megjelenő alkotmányos kontrollhoz hasonló módon, a nemzeti alkotmánybíróságok bátran megállapíthatják, hogy egy adott új szerződéses rendelkezés ilyen vagy olyan alkotmányos szabályba ütközik. Az persze már más kérdés, hogy egy ilyen alkotmánybírói határozat tényleges következménye az, hogy a szerződéses rendelkezés hatályba lépéséhez szükséges alkotmánymódosítás mellett fog feltehetőleg dönteni az alkotmányozó.¹⁶⁷ A kérdés, és a szuverenitás-fenntartás kapcsán ezt az esetet érdemes megemlíteni, akkor válik igazán érdekessé, ha olyan alkotmányos rendelkezéssel találja ellentétesnek az erre hivatott testület az új elsődleges jogforrási rendelkezést, amelynek egyszerű módosítása fogalmilag nem lehetséges. Ezt az esetet azonban annak fennállási lehetőségét elfogadva a nemzeti alkotmánybíróságok legalábbis ilyen közvetlen formában eddig elkerülték.

A következő eset az uniós elsődleges jog utólagos alkotmányos ellenőrzése.¹⁶⁸ Ebben az esetben ugyanis már hatályos uniós rendelkezés alkotmányellenessége nyerhet megállapítást, amely viszont már hatályba lépésével átesett azon az általunk átlényegülésnek nevezett ponton, amelyet követően a sajátos uniós jogrendszer részeként értelmezendő. Véleményünk szerint azokban a jogrendszerekben, ahol egyébként az utólagos normakontroll lehetősége akár absztrakt akár konkrét alkotmányos ellenőrzés formájában biztosított, ez az eset a igen ígéretes vizsgálódásunk szempontjából, ugyanis lehetőséget biztosít a tagállami alkotmánybíróság számára arra, hogy akár az államiság megőrzésének céljából¹⁶⁹, tehát szuverenitás-fenntartás kapcsán is egy adott uniós rendelkezés alkotmányosságáról döntsön. Ugyan megint nincs példa arra, hogy egy ilyen vizsgálat az alkotmányellenesség megállapításával zárult volna, de ennek lehetősége adott.

Márpedig egy ilyen eredmény valóban patthelyzetet jelentene az uniós jog elsőbbsége és a nemzeti alkotmányjog összhangjának biztosítása kapcsán, különösen a szuverenitás elvén alapuló az uniós hatáskörök gyakorlásának módjára vonatkozó követelmények be nem tartására

¹⁶⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikke.

¹⁶⁶ Ibidem (6) bekezdés.

¹⁶⁷ A francia Alkotmánytanács 92-312 DC, már idézett döntése.

¹⁶⁸ A magyar Alkotmánybíróság 143/2010 (VII. 14.) határozata, IV. 1.

¹⁶⁹ Ibidem, Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 6. bekezdés.

vonatkozó megállapítás esetén. Miközben ugyanis az uniós jog továbbra is azt várná el, hogy a tagállami jogrendszeren belül de sajátos jellegének megfelelően az elsőbbség elve alapján az adott rendelkezés feltétel nélkül érvényesüljön, az alkotmánybíróági jogértelmezés nem csak jogszerű de legitim következménye az lenne, hogy még, ahogyan a szuverenitás-fenntartás lehetősége kapcsán láttuk, uniós jogi alap hiányában is egyszerűen a nemzeti alkotmányjog érvényesülése miatt az adott uniós rendelkezés alkalmazására ne kerülhessen sor a nemzeti jogrendszer keretei között.

Ezen eset kapcsán azonban kérdéses, hogy a nemzeti alkotmánybíróság milyen alapon értelmezheti az immár uniós joginak minősülő elsődleges uniós normát. A szerződéses rendelkezések értelmezésével kapcsolatos viták eldöntésére ugyanis, ahogyan erre meghatározott körben maga a szerződés is utal,¹⁷⁰ elsősorban a szerződésben előírt eljárások útján van lehetőség, miközben egyébként az uniós jog autentikus értelmezésének elvégzésére is az uniós bíróság jogosult.¹⁷¹ Míg előzetes normakontroll során tehát a hatályba nem lépett szerződés esetében a nemzetközi szerződések ratifikációja során alkalmazott eljárásának megfelelően, ahogyan erről a lehetőségre egyébként, erről korábban már tettünk említést, maga az uniós jog is kitér, az alkotmánybíróági értelmezésnek egyértelműen nincs akadálya, utólagos alkotmányossági vizsgálat esetében már a hatályba lépett, így az elsőbbség elve szerint alkalmazandó, és az uniós bíróság értelmezési jogosultsága alá eső normaszöveg értelmezését kell a nemzeti alkotmánybíróáságnak elvégeznie. Ez pedig tehát túl azon, hogy sérti az uniós jog értelmezésének uniós eljárásokhoz való kötöttségét és az uniós bíróság értelmezési hatáskörét, ráadásul, ha az adott rendelkezés az alapelv hatálya alá tartozik, az elsőbbség elvének sérelmét is okozhatja.

Az uniós bíróság hatáskörének, és egyébként az uniós jog autentikus értelmezésének, illetve az annak indokául szolgáló egységes értelmezésnek a biztosítására, ilyen esetben is lehetőséget teremt az a bíróságok közötti párbeszédet elősegítő előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet nemzeti alkotmánybíróság is kezdeményezhet éppen ilyen esetben is. Miközben kézenfekvő lehetőségnek látszik az, hogy az immár uniós jognak minősülő elsődleges jogot egy ilyen eljárás keretében az uniós bíróság értelmezze, és az így értelmezett formában legyen a nemzeti alkotmánybíróság előtt alkotmányossági ellenőrzés tárgyává, a gyakorlatban¹⁷² ez a megoldás nem látszik alkalmasnak arra, hogy valóban a nemzeti alkotmányos szempontok

¹⁷⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 344. cikke.

¹⁷¹ A magyar Alkotmánybíróóság 2/2019., már idézett, határozata, 3.3.

¹⁷² Az Európai Unió Bíróságának a C-62/14. sz., Peter Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag ügyben 2015. június 16-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2015:400

érvényesülésének engedjen kedvező utat. Túl azon, hogy az uniós bíróság nyilvánvalóan a saját ítélkezési gyakorlatában megszilárdult elsőbbség elvét kívánja majd érvényre juttatni, amelyet tehát csak saját uniós joga alapján tekint korlátozhatónak, az uniós ítélkezési gyakorlatnak már a megközelítése által is meghatározott sajátos logikájába sem férne bele egy a mi esetünkben vizsgált szuverenitás-fenntartás alkalmazásához megfelelő uniós jogértelmezés.

Az elsődleges jog alkotmányossági vizsgálata ugyanakkor különösen fontos, hiszen ezáltal nem csupán magának a hatáskör-átruházásnak az uniós hídfője, és ezáltal a hatáskörök uniós gyakorlásának lehetősége illeszthető a nemzeti alkotmányos rendszerekbe, hanem éppen a szuverenitás kapcsán a fentebb említettek miatt különösen fontos hatáskörgyakorlás módja is, amelyre értelemszerűen az elsődleges jogi rendelkezések kiterjednek. Ezért sem véletlen, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok az elsődleges jogot a nemzetközi szerződésekhez hasonló módon mérik belső alkotmányos követelményeikhez. Márpedig, ha ilyen ellenőrzés elvégzésére a nemzeti alkotmánybíróságok előzetes döntéshozatalban az uniós bíróság bevonása nélkül is képesek, elfogadhatónak látszik számunkra, hogy ezt, még akkor is, ha egyébként ezáltal az uniós jog abszolút elsőbbségének elve nyilvánvalóan sérül, utólagos normakontroll keretei között is megtegyék.

Ilyen ellenőrzés során ugyanis éppen a hatáskörökre, azok gyakorlására, így különösen a hatáskörgyakorlására vonatkozó elvárhatóan világos és egyértelmű uniós rendelkezéseket tudnak az alkotmányossági követelményekhez mérni. E vizsgálat során juthatnak, hangsúlyozzuk, az eddigi tapasztalat során inkább elméleti módon, hiszen az ítélkezési gyakorlat erre példát eddig nem szolgáltat, olyan következtetésre, hogy az uniós hatáskörgyakorlás módja sérti a nemzeti szuverenitást egészen pontosan az annak sajátos következményeiből megállapítható alkotmányos követelményeket. Ebben az esetben pedig az uniós kötelezettségvállalás még akkor sem alkalmazható alkotmányosan egy adott tagállami jogrendszer keretei között, ha az egyébként már hatályba lépett, hiszen ezáltal azt megsemmisítően feszítené szét a nemzeti jogrendszer alapjait.

Részben hasonló részben viszont más a helyzet abban az esetben, ha utólagos normakontroll keretei között nemzeti alkotmánybíróság másodlagos uniós jogi aktust¹⁷³ vagy uniós bírósági ítéletet¹⁷⁴ vizsgálna szuverenitás-fenntartás vonatkozásában. Véleményünk szerint egy ilyen vizsgálat túl azon, hogy túlmutathat a szuverenitás-fenntartás kapcsán érvényesíthető alkotmányos követelmények biztosításának alapvető keretein, hiszen valójában olyan az uniós hatáskörgyakorlás módjára vonatkozó alkotmányos elvárás, amely másodlagos jogi aktussal

¹⁷³ A lengyel Alkotmánybíróság SK 45/09. sz. 2011. november 16-án hozott ítélete.

¹⁷⁴ A cseh Alkotmánybíróság Pl. ÚS 5/12. sz. 2012. január 31-én hozott ítélete.344

vagy különösen uniós bírósági ítélettel szemben lenne érvényesíthető, ha és amennyiben azok egyébként az uniós jogi követelményeknek megfelelnek, nehezen elképzelhető; egy ilyen ellenőrzés alkotmányellenességet megállapító eredménye az elsőbbség elvének olyan sérelmét okozhatja, amely az uniós jogrendszer alapjait rengetné meg. Ebben az esetben tehát különösen óvatosnak kell lennie a szuverenitással kapcsolatos alkotmányos követelmények uniós jog általi tiszteletben tartását vizsgáló nemzeti alkotmánybíróságnak.

Az természetesen minden további nélkül elfogadható, hogy olyan jogszabályok esetében, amelyek csak részben uniós eredetűek vagy jellegűek akár előzetes¹⁷⁵ akár utólagos normakontrollt végezzen a nemzeti alkotmánybíróság. Az ilyen, jellegzetesen az irányelvek átültetésével kapcsolatos nemzeti jogalkotással szemben érvényesülő alkotmányossági vizsgálat viszont a nemzeti jogszabálynak a nemzeti eredetű, tehát tisztán belső jogi részére vonatkoznak, miközben egyébként a jogalkotást szükségessé tevő átültetési kötelezettség alkotmányos kötelezettségként történő elfogadása mellett¹⁷⁶ a tisztán uniós eredetű rendelkezésekre ez a vizsgálat már nem terjed ki, illetve az úgynevezett vegyes nemzetközi szerződések esetében, ahol mind az Európai Unió mind pedig a tagállamok szerződő felek, a tagállami nemzetközi kötelezettségvállalás indokolja az alkotmányossági vizsgálat elvégzését,¹⁷⁷ de szuverenitással kapcsolatos alkotmányos követelmény érvényesítését ezekben az esetekben sem tartunk elképzelhetőnek.

Az elsődleges uniós jogi aktusok utólagos alkotmányos ellenőrzéséhez hasonlóan igazán érdekes eset, bár ahogyan jeleztük, a nemzeti alkotmánybíróságok részéről ez különösen nagy óvatosságot követel, az, amikor kifejezetten uniós jogi rendelkezés kapcsán kerül sor, különösen az esetünkben vizsgált a szuverenitáshoz kapcsolódó alkotmányos követelmények tekintetében alkotmányossági vizsgálatra. Ráadásul, ahogyan erre a gyakorlatban már példát is láthattunk, az uniós jogi aktusok fogalmát itt igen szélesen, kiterjesztően lehet értelmezni,¹⁷⁸ ahogyan ennek egyébként az uniós jogi felfogás is utat enged.¹⁷⁹ Kérdés azonban, hogy ebben az esetben mennyire értelmezhető a szuverenitáshoz kapcsolódó nemzeti alkotmányos követelmény csupán nemzetinek, vagy mennyiben lehetséges azt egyébként az uniós elsődleges jog által az uniós jogi aktus jogszerűségének és így akár érvényességének feltételéül előírt rendelkezéseikhez kapcsolni.

¹⁷⁵ A francia Alkotmánytanács 2006-540 DC sz. az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogokra vonatkozó törvény ügyében 2006. július 27-én hozott döntése, Rec. 88. o.

¹⁷⁶ Ibidem.

¹⁷⁷ Az osztrák Alkotmánybíróság VfGH G138-142/05. sz. ügyben 2006. október 11-én hozott ítélete.

¹⁷⁸ A német Alkotmánybíróság úgynevezett Gauweiler ügyben hozott, már idézett ítélete.

¹⁷⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 263. cikke.

Ilyen esetben, ha sor kerül a fentebb már említett bíróságok közötti párbeszédre, annak keretében az uniós bíróság egyértelműen a második esetből fog kiindulni, azaz, egyébként a fentiek miatt nyilvánvalóan, uniós jogi alapokon biztosíthat lehetőséget a nemzeti alkotmányos követelmény érvényesülésének. Ha a szuverenitást uniós szerv vagy intézmény ultra vires hatáskörgyakorlásával szemben kívánjuk védeni, akkor ez a megoldás hatékony is lehet, amennyiben a hatáskörök szerződéses kereteken túli gyakorlása az uniós jog értelmében is az uniós aktus érvénytelenségének megállapításához vezet. Megjegyezzük, hogy ez az eljárás egyébként hatékonyabb is a joghatások tekintetében, hiszen az érvénytelenség jogkövetkezménye miatt nem csupán az adott aktus egy bizonyos esetben történő alkalmazásának tilalmához, hanem annak jogi értelemben vett megsemmisüléséhez vezet.

A helyzet akkor válik kifejezetten problémássá, ha pusztán nemzeti alkotmányos alapon kerül a szuverenitáshoz kapcsolódó alkotmányos követelmény az alkotmányossági vizsgálat során szembe a másodlagos uniós jogi aktussal. A kérdés az, hogy egyáltalán fogalmilag elképzelhető-e olyan eset, amelyben a szerződéses követelményeken túl, amelyek tehát a nemzeti alkotmányos követelmények érvényesülésének is utat engedhetnek igaz az uniós jogi keretek között, a hatáskörgyakorlás módja kapcsán merül fel olyan kérdés, amely kifejezetten a szuverenitáshoz kapcsolódó alkotmányos követelményhez köthető. Ennek teljeskörű elméleti kizárása ugyan éppen a szuverenitás fogalmának összetett és nehezen meghatározható volta miatt ugyan nem lehetséges, gyakorlati valószínűsége véleményünk szerint azonban nincs. Így tehát még ha a nemzeti alkotmánybíróságok akár korábbi ítélezési gyakorlatukon változtatva arra az elhatározásra is jutnának, hogy a legtöbbjük által korábban kizárt másodlagos uniós joggal kapcsolatos alkotmányos ellenőrzésnek utat engednek, szuverenitás kapcsán ez, és így az elsőbbség elvének ilyen módon való sérelme, nem igazán elképzelhető.

E harmadik esetben tehát, ahol viszonylag szűk körben lehetséges a részben uniós jogi aktusok alkotmányossági vizsgálata, ugyan alkotmányossági szempontok inkább közvetetten uniós jog kapcsán érvényesülhetnek, szuverenitás-fenntartás alapján véleményünk szerint nem sérülhet az uniós jog elsőbbségének elve, azaz az ütközés elkerülhető. Egyrészt azért, mert a hatáskörgyakorlás módja az elsődleges jog által meghatározottak szerinti, tehát ha azt ott a nemzeti alkotmánybíróság alkotmányosnak találta, vagy nem vizsgálta, illetve vizsgálja, mert ilyen fenntartás érvényesítését nem tartja szükségesnek, nehezen elképzelhető, hogy másodlagos jogi aktus olyan hatáskörgyakorlási módra lehetne visszavezethető, illetve uniós közhatalmi cselekvés olyan módon valósulna meg annak alkalmazása által, hogy az a szuverenitás alapján meghatározható alkotmányos követelményeket sértene. Másrészt pedig, ha a hatáskörgyakorlás módja éppen a szerződéses rendelkezések be nem tartása miatt sérti e

követelményeket, az uniós bíróság előtti jogérvényesítés eszköze a szerződéses rendelkezések vonatkozásában rendelkezésre áll.

Hatalomelméleti szempontból természetesen elképzelhető, hogy egy tagállamban olyan fenyegetettségérzés fogalmazódik meg másodlagos uniós jogi aktus alkalmazására vonatkozó kötelezettség kapcsán, amely nemzeti hatásköröknek, így közvetve a szuverenitás védelmére hajlamosítaná akár a tagállami alkotmánybíróságot, ugyanakkor a fentiek miatt ilyen védelemre tisztán jogi szempontok alapján a szuverenitás nem tarthat igényt. A szuverenitás védelme ugyanis semmiképpen nem irányulhat nemzeti hatáskörök védelmére, holott ez az eset éppen ennek gyanújára adna okot, az, ahogyan fentebb jeleztük, véleményünk szerint kizárólag az uniós hatalomgyakorlás módja kapcsán indokolható. Ez persze nem jelenti azt, hogy egyébként más alkotmányos fenntartás érvényesülésének lehetőségét ne lehetne érdemben vizsgálni akár másodlagos uniós aktussal szemben is alapjogok, nemzeti alkotmányos identitás, vagy uniós alapok nélkül is akár intézményi kérdések kapcsán, miközben utóbbiak is csak közvetve kapcsolhatók a szuverenitás fogalmához.¹⁸⁰

A nemzetközi együttműködés fokozódása és különösen a nemzetközi szervezetek ebben a keretben történő megjelenése úgy politikatudományi mint jogtudományi szempontból az államok szerepének, helyzetének és ezzel együtt mozgásterének az átgondolását tették szükségessé. A szuverenitás állam általi használata, az a cselekvési szabadság, amellyel az állam a szuverenitás alapján rendelkezik, és amely ugyan függetlenséget biztosít a külső viszonyainak szabályozása kapcsán pedig kifejezett kötelezettségvállalását teszi szükségessé, nem akadály, éppen ellenkezőleg a jogközösségen alapuló világrend kialakulásától kezdve alapja az államok közötti nemzetközi együttműködésnek, hiszen éppen ennek használatával vállalhatnak az ilyen együttműködéshez szükséges jogi kötelezettségeket. Egyre inkább kérdésként fogalmazódik meg ugyanakkor, hogy ez a jogközösségen alapuló világrend mennyiben tartható fenn a jelenleg sokszor ezzel kapcsolatban kifejezetten nyugtalanító eseményekkel szolgáló nemzetközi életben,¹⁸¹ ennek megválaszolása azonban nyilvánvalóan nem célja jelen dolgozatnak.

Az viszont, hogy a nemzetközi együttműködés fokozódásával, már a nemzetközi szervezetek, és egyébként azokon túlmenően akár nemzetközi nem kormányzati szervezetek, akár nemzetközi gazdasági társaságok¹⁸² olyan szerepfelfogásával, amely azokat az első esetben

¹⁸⁰ A német Alkotmánybíróság úgynevezett Gauweiler ügyben hozott, már idézett ítélete.

¹⁸¹ Vu des États-Unis. L'Amérique se désengage, le monde retourne à la loi de la jungle in Courriel international, 1461. sz., 2018. október 31.

¹⁸² Conclusions in acte du colloque L'entreprise multinationale et le droit international, l'Université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis, Société française pour le droit international, Párizs, Pedone, 2007.

egyértelműen, a utóbbi esetekben inkább valami újszerű a lágy szabályozások kapcsán vizsgálendő módon közhatalmi cselekvés képessége vagy valami ahhoz hasonló általi önálló hatalomgyakorlásra ösztönözi ráadásul egyre nagyobb mértékben, mit tud kezdeni az általunk fentebb meghatározott szuverenitás-fogalom már önmagában is, általunk is vizsgálendő kérdés lehet. A kérdés egészen pontosan az, hogy az ilyen közhatalmi cselekvések kapcsán megjelenő nemzetközi jogrendszer szupremáciája milyen lehetőséget enged a nemzeti szuverenitás fenntartásának, megőrzésének, miközben egyébként annak létezése, ahogyan most is emlékeztetünk rá, éppen ezen alapul. Ezen tisztán jogi elemzés mellett pedig hatalomelméleti szempontból azt is érdekes megvizsgálni, hogy milyen mozgásteret marad a nemzetközi együttműködésben résztvevő államoknak.

Utóbbi nézőpont vizsgálatát mi, miközben arra, mivel a gyakorlatot is fontosnak tartjuk bevonni elméleti vizsgálódásaink körében, folyamatosan emlékeztettünk, részletesen nem végeztük el. Ez a vizsgálat egyébként meglátásunk szerint inkább csak bizonyos, pontos területek tapasztalatok szerinti elemzésével folytatható le érdemben.¹⁸³ Miközben ugyanis az egyértelmű, hogy nemzetközi kötelezettségvállalásaik miatt az államok korlátozzák szabadságukat, így logikusan valóban csökken mozgásterük, az sem elhanyagolható szempont, hogy valójában ezáltal más államok kötelezettségvállalásainak köszönhetően érdemben mégis javul érdekérvényesítési képességük egy a jog által szabályozott, talán az erőszakot így mégiscsak háttérbe szorító nemzetközi rendbe. Részvételük pedig arra is lehetőséget biztosít, hogy hacsak korlátozott mértékben is, de mégis hozzájáruljanak e nemzetközi rend formálódásához.

Ismét fontos tehát a már tisztán jogi vizsgálatunk irányába elmozdulva hangsúlyoznunk, hogy a szuverenitás elve a szuverenitás használata kapcsán nem arra kényszeríti az államot, hogy az folyamatosan a saját cselekvési szabadságát védje, és így semmiképpen se vállaljon azt korlátozó kötelezettséget. Éppen ellenkezőleg a szuverenitás annak használatával arra biztosít lehetőséget az állam számára, hogy az érdekei és talán értékválasztásai mentén alakuló akaratát, amely a mi felfogásunkban éppen a szuverenitás miatt valamilyen általános nemzeti akaratot tükröz,¹⁸⁴ nemzetközi kötelezettségvállalások során is kinyilvánítsa a hatalomgyakorlás általa megszabott keretei között megvalósuló állami cselekvése folytán. Ez pedig azzal az eredménnyel is járhat, hogy egy önálló közhatalmi cselekvés képességével felruházott

¹⁸³ FITOUSSI, Jean-Paul: La marge de manœuvre des États. Des démocraties sans souveraineté, in Pouvoirs, 142. sz., 2012/3., 61-70. o.

¹⁸⁴ Ibidem, 67. o.

nemzetközi szervezetet hoz létre, amely önálló hatalomgyakorlással is működhet, és ilyen működésének a jog eszközével kíván megfelelő hatékonyságot biztosítani.

A jog erre az önkorlátozás elméletén keresztül világos magyarázatot igyekezett adni. Ahogyan láttuk a megnyilvánuló akarat mögött meghúzódó szándékot általánosan bizonyos, a nemzetközi együttműködés céljaira vonatkozó hivatkozás mentén meghatározó alkotmányos rendelkezések azáltal tudtak alkotmányosan is utat engedni a fent vázolt folyamatnak,¹⁸⁵ hogy az állam számára akár a hatáskörök,¹⁸⁶ tehát a közhatalmi cselekvés képességének átruházására is lehetőséget biztosítottak éppen a nemzetközi szervezetek vonatkozásában, de általában megengedték, és így annak következményeit is elfogadták, hogy az állam a nemzetközi együttműködésekben részt vegyen. Jogi értelemben ezáltal a szuverenitás-fogalom fejlődésével kapcsolatban első paradoxonként említett korlátozhatóság lehetőségét használja ki az állam, amely tehát arra is lehetőséget biztosít a számára, hogy saját szuverén jogait, azaz a szuverenitás alapján gyakorolt hatásköreit egy külső intézményrendszerre ruházza át.

Az önkorlátozás elmélete azonban már a nemzetközi rend kapcsán és nem csupán hatalomelméleti megközelítésben csak közvetetten szolgál teljes magyarázattal a nemzetközi szinten megvalósuló hatalomgyakorlás, különösen annak következményei tekintetében. Normatív nézőpontból ugyanis olyan nemzetközi eredetű jogi normák ráadásul egyre nagyobb mennyiségben való megjelenésével állunk szembe, amelyek megalkotására ugyan a fentebb már említett, az önkorlátozás alapján megvalósuló hatáskör-átruházás biztosít lehetőséget, amelynek egyébként tehát éppen a szuverenitáson alapuló állami hatalomgyakorlás az alapja, így uniós jogi terminológiával élve származtatott jogforrások, megalkotásuk azonban éppen a fentiek miatt önálló keretek között, adott állam részvétele nélkül is megvalósulhat. A származtatott jelleg hangsúlyozása szükséges ahhoz, hogy az így kialakuló helyzetet az önkorlátozás elvével továbbra is magyarázni lehessen.

Mindeközben továbbá egyre fontosabb cél, hogy ezek a nemzetközi jogi normák hatékonyan érvényesüljenek, azaz hatásukat megfelelően fejthessék ki.¹⁸⁷ Jóllehet a hatékony érvényesülés elősegítése tovább erősíti az államon kívüli rendszert, valójában, ahogyan ezt láttuk, vissza is vezeti a nemzeti szuverenitás, legalábbis az állami hatalomgyakorlás körébe. A nemzetközi együttműködés mégoly fejlett rendszere sem biztosít ugyanis teljesen önálló keretet a fentiek szerint elfogadott, származtatott jogi norma érvényesüléséhez. Ehhez különösen, ha annak

¹⁸⁵ Az olasz Alkotmány, már idézett 11. cikke.

¹⁸⁶ A német Alaptörvény, már idézett 24. cikkének (1) bekezdése.

¹⁸⁷ CHAMPEIL-DESPLATS, Véronique: Penser l'efficacité de la norme, Keio Hôgaku, 29. sz., 2014., 368-378. o.

hatékonysága hangsúlyos szempont, állami cselekvésre van szükség, akár az alkalmazás akár egyébként már az elfogadás vagy az alkalmazás ellenőrzése kapcsán. Ami pedig az eredmény tekintetében ugyan sokszor hátrány a nemzetközi együttműködés hatékonyságára nézve, mindenképpen előny a szuverenitás kapcsán, hiszen az ezen alapuló, immár állami cselekvés lesz végső soron a nemzetközi eredetű norma hatékony érvényesülésének záloga.

Úgy is fogalmazhatnánk, hogy miközben első ránézésre úgy tűnik, hogy a fokozódó nemzetközi együttműködés keretében gazdagodó és hatékony érvényesülésének célját megvalósítani kívánó törekvések miatt erősödő nemzetközi jogrend nem hogy nem rombolja le a szuverenitást, hanem arra úgy a forrásnál, hiszen cselekvése a jogközösségen alapuló világrendben a szuverenitáson alapuló állami cselekvés által a szuverenitáson alapuló közhatalmi cselekvés képességének átadásán nyugszik, mint az érvényesülésnél kifejezetten igényt tart. Így bár bizonyos szempontok beemelésé, illetve már korábban megjelenő következtetések továbbfejlesztését tette szükségessé a szuverenitás fogalmának fenntartása a nemzetközi együttműködésben különösen a nemzetközi szervezetek keretei között tapasztaltak miatt, határozott véleményünk, hogy itt a szuverenitás fennmaradása nem csupán védhető, de kifejezetten indokolt is.¹⁸⁸

A szuverenitással kapcsolatos kérdések, nehézségek még ennél is erősebben és látványosabban merülnek fel az európai integráció kapcsán. Az európai építkezés ugyanis, ugyan az abban résztvevő államok által közösen meghatározott célkitűzések megvalósítására és közös érdekeik figyelembevétele mellett, de egy olyan politikai és jogi valóságot hozott életre, amely végső soron mégis meglátásunk szerint nem csupán az uniós jogrendre, hanem az államra mint általános közjogi keretre is vonatkozó átlényegüléshez vezetett. Az állam az európai integrációban való részvétele következtében tagállammá minősül át.¹⁸⁹ Ez az átlényegülés pedig a szuverenitás szempontjából, sőt abból különösen is következményekkel jár, végső soron oda vezet, hogy az eredeti szuverenitás fogalom megtartása csak tényleges átgondolását követően lehetséges.

E fejezet lezárásakor érdemes még egyszer emlékeztetni arra, hogy ennek az átlényegülésnek az általunk a szuverenitás fogalma kapcsán vizsgált következményei valódi alkotmányos gondolkodás keretei között egyébként jellemzően nem az integrációs folyamat kezdetén, hanem

¹⁸⁸ DELCOURT, Barbara: Le principe de la souveraineté à l'épreuve des nouvelles formes d'administration internationale de territoire in *Pyramides, Revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration publique*, 9/2005. sz., 87-110. o.

¹⁸⁹ NABLI, Bélig: L'exercice des fonctions d'État membre de la Communauté européenne, Párizs, Dalloz, 2007., 27. o.

annak mennyiségi erősödése folytán váltak értelmezési kísérletek tárgyává.¹⁹⁰ Mindeközben a kezdetektől fennáll a minőségi változás, és így azok a következmények is, amelyek ugyan az intézményrendszer nemzetfeletti jellegéhez kapcsolódóan is érdekesek, de számunkra elsősorban az uniós jogrendszer tekintetében vizsgálándók, már a kezdetektől adottak. Mégis, és ez sok esetben félrevezető az erre vonatkozó vizsgálat számára, a mennyiségi változás, igaz a szoros értelemben vett politikai integráció megjelenésével valóban az állami cselekvés számára hagyományosan fenntartott képességek átruházása, de mégiscsak a hatáskörök bővülése okozta, hogy az alkotmányos alapok és így a szuverenitás kérdése hangsúlyosan felmerült.

Pedig a hatáskör-átruházás, amelynek eszköze a szuverenitás, és amely a szuverenitáson alapuló közhatalmi cselekvés képességének átadását jelenti, éppen ezért a szuverenitás alapján magyarázható és magyarázandó. Határozott véleményünk, hogy a szuverenitás a hatáskör-átruházás ellenére is osztatlan és elidegeníthetetlen marad, így továbbra is megfelel az ezekre vonatkozó meghatározási elemei által elvárt követelményeknek, ahogyan ezt a fogalom fejlődése során a második paradoxonnál is láttuk. A szuverenitás alapján megvalósuló hatalomgyakorlása során ugyanis csupán hatásköröket, amelyek összességükben sem adják önmagukban magát a szuverenitást, bár az eredetileg elfogadott meghatározásunk általános és anyagi megközelítése erre a pontra is rámutat,¹⁹¹ ruháznak át a tagállamok az unióra. Az pedig, hogy a szuverenitásnak nem lesz új alanya, jogosultja az Európai Unió, már csak azért is könnyen belátható, mert alanya, jogosultja maga az állam sem volt, hiszen utóbbi is csupán annak használatát élvezhette alkotmányosan.

Ugyanakkor a hatáskör-átruházás megfelelő alkotmányos kereteinek megteremtésére vonatkozó igény megjelent, és ahogyan jeleztük, nem is annyira a szuverenitás kapcsán valódi alkotmányos kérdéseket támasztó minőségi változás, hanem a hatáskörök bővülése és különösen a szoros értelemben vett politikai integráció megjelenésével azoknak már politikai területekre való kiterjesztése, tehát egyfajta mennyiségi változás következtében felerősödött. Az úgynevezett Európa-klauzulák, amelyek tehát ezt az igényt hívatottak kiszolgálni a nemzeti alkotmányokban, miközben megnyugtatóan kívánják rendezni az uniós közhatalmi cselekvésre vonatkozó képesség alkotmányos alapját, azért is érdekesek a számunkra, mert alkotmányos követelményeket is közvetítenek az e képesség, tehát végső soron a szuverenitás alapján megvalósuló uniós közhatalmi cselekvéssel szemben.

¹⁹⁰ FAVOREU, Louis, már idézett tárcája.

¹⁹¹ CARRÉ DE MALBERG, már idézett mű, 79. o.

Hogy az ezzel kapcsolatos félreértések lehetőségét is eloszlassuk, hangsúlyozni szeretnénk, hogy az általunk részletesebben is vizsgált francia példa is azt mutatja, hogy miközben a szuverenitáshoz szorosabban kötődni látszó, hagyományosan állami hatáskörök átruházását végül csak úgy látta alkotmányosan megoldhatónak a francia jogrend, ha azokat kifejezetten nevesített módon adja át az uniónak, valójában nem támasztott alkotmányos korlátot az uniós közhatalmi cselekvés ezen átruházott képesség alapján történő megvalósításával szemben. Ilyen korlát ugyanis nem magának a hatáskörnek az átruházásával keletkezik, ezek a korlátok a hatáskörök létrehozásához vonatkozó általános alaphoz köthetők.¹⁹² A jogállamiság¹⁹³ és a demokrácia¹⁹⁴ elvéhez kapcsolódó általános alkotmányos követelmények azok, amelyek a szuverenitás alapján történő hatalomgyakorlás nemzeti korlátai, és amelyek az uniós hatalomgyakorlás során is fennmaradnak.

A szuverenitás korlátozhatatlan volta ellenére éppen a hatalomgyakorlás, azaz a szuverenitás használatának korlátozásához elvezető gondolatmenet alkalmazandó itt az uniós közhatalmi cselekvés vonatkozásában is. Ugyanakkor azt láttuk, hogy ezeket az alkotmányos jellegű korlátokat az uniós jogrendszer a saját keretei között kívánja inkább érvényesíteni. Azok az alkotmányos fenntartások tehát, amelyek általános jelleggel éppen az alkotmányos hatáskör-átruházás következtében jelentenének korlátokat az uniós közhatalmi cselekvéssel szemben, valójában nem nemzeti alkotmányos alapokon, hanem a sajátos uniós jogrendszerben elsősorban a szerződések által támasztott elvárások, illetve az azokat, feltehetőleg az uniós jog tagállami alkotmányok által fenntartani látszó korlátokon túli hatékony érvényesülésének célját követő uniós bírósági jogértelmezés során pontosított követelmények mentén érvényesülnek. Ha úgy tetszik, az uniós jog fejlődése fokozatosan meghaladta azokat.

Ha tehát a hatáskör-átruházás önmagában nem is okoz gondot a szuverenitás eredeti fogalmának megfelelő értelmezése melletti fenntartásánál, a hatáskörök uniós rendszerének rövid vizsgálatára mégis ki kívántunk térni. Ennek során nem csupán a fentebbi tételünk bizonyítására törekedtünk, hanem azt ellensúlyozni is kívántuk azt. Az uniós hatáskörök rendszere ugyanis olyan rendkívül összetett rendszer, amely elsősorban célok mentén képes rugalmasan bővíteni, kiterjeszteni az unió számára rendelkezésre álló közhatalmi cselekvés képességét, miközben a hatáskörök a gyakorlatban valójában csak egy irányban ruházhatók át,

¹⁹² DEROSIER, Jean-Philippe: Les limites constitutionnelles à l'intégration européenne, Párizs, L.G.D.J., 2015., 12. o.

¹⁹³ ARNOLD, Rainer: L'État de droit comme fondement du constitutionnalisme européen in *Revue française de droit constitutionnel*, 100. sz., 2014/4, 769-776. o.

¹⁹⁴ BEAUDOUIN, Christophe: La démocratie à l'épreuve de l'intégration européenne, Párizs, L.G.D.J., 2013., 5. o.

azok tagállamok általi visszavétele ugyanis rendkívül nehézkes. Meglátásunk szerint ez a gyakorlati nehézség azzal is jár, hogy nem beszélhetünk egészen egyértelmű módon a hatáskörök felosztására vonatkozó tagállami hatáskör fennmaradásáról sem. Az pedig egészen biztos, hogy a hatáskörök pontos lehatárolása képlékeny, bár jogilag meghatározott keretek között értelmezendő.

Ez az uniós hatásköri rendszer így önmagában is fenyegetést jelent a tagállamok számára, azok szuverenitása vonatkozásában is, még akkor is, ha a szuverenitás fenntartása, ahogyan láttuk, egyébként nem hatásköri mennyiségi kérdés, azaz a hatáskörök bővülése elméletben annak nem akadály. A valódi nehézséget azonban nem is a hatáskör-átruházás vagy a hatáskörök uniós rendszere, még pontosabban a szoros értelemben vett politikai hatáskörök megjelenése vagy a hatáskörök rugalmas behatárolása, visszavételük nehézkes volta okozza. A nemzeti alkotmányjog számára a szuverenitás kapcsán is nehézséget egyrészt az uniós nemzetfeletti intézményrendszer jelent, amelyben az uniós hatalomgyakorlás megvalósul, ez azonban inkább hatalomelméleti kérdés, így annak megemlítése mellett ezt nem vizsgáltuk részletesen, másrészt a kvázi-föderális jelleget¹⁹⁵ öltő sajátos, sui generis jogrendszer okoz, amely önálló jellegét közvetlen alkalmazhatóságának indokául határozta meg, miközben hatékonyan érvényesülését egy merev elsőbbségi követelménnyel biztosítja.

Az állami alkotmányos keretek tagállami alkotmányos kerettké történő átváltozása az uniós jog önálló vagy legalábbis sajátos jogrendszerre történő átváltozásának, ahogyan korábban foglalmaztunk, eredendő bűnéhez vagy éppen ellenkezőleg csodájához köthető. Miközben a politikai gyakorlat arra összpontosít, hogy egyrészt a nemzeti érdekeket hatékonyan érvényesítse, másrészt, amennyiben ez nem lehetséges, a nemzeti, önálló mozgásteret védje, az alkotmányjognak úgy kell megteremtenie az uniós hatalomgyakorlás jogi alapját, hogy annak gyakorlati jogi következményeit is megfelelően magyarázza, de saját jogrendszeri alapjait nem töri fel. Egy önálló jogi valósággal szemben ez a törekvés már eleve arra kárhóztatott, hogy ahogyan korábban írtuk, fából próbáljon vaskarikát kovácsolni. De még ennél is nehezebbé válik a feladat, amikor az elsőbbség elve kapcsán az uniós jog nemzeti alkotmányos szabályt saját jogi aktusával szemben nem enged érvényesülni.¹⁹⁶

Miközben egy ilyen egészen merev elsőbbségi követelmény a nemzeti alkotmányjoggal szemben az uniós jogban véleményünk szerint nem tartható fenn, még akkor sem ha az általános alkotmányjogi követelményeknek való megfelelését az uniós közhatalmi cselekvésnek az uniós jogrendszer saját keretei között kívánja biztosítani, illetve az alapjogok és a nemzeti

¹⁹⁵ JACQUÉ, Jean-Paul, már idézett cikk, 3. o.

¹⁹⁶ Az Európai Közösségek Bíróságának a 11-70 sz. ügyben hozott, már idézett ítélete, 22. bekezdés.

alkotmányos identitás kapcsán az általánosan túlmutató nemzeti alkotmányos követelményeinek saját keretei között teret enged; éppen a szuverenitásból levezethető alkotmányos követelményeknek való megfelelés kényszere miatt nem csupán az esetleges nemzeti szuverenitás-fenntartás lehetőségének megfelelő értelmezéséhez, de ennél átfogóbban is magának a szuverenitás-fogalomnak a fenntarthatósága kapcsán vizsgáltuk a tagállami szuverenitás fogalmát annak tehát elméleti és a következményei, azaz a szuverenitás-fenntartás kapcsán gyakorlati megközelítésében egyaránt.

Elméleti oldalról közelítve azt kívántuk tisztázni, hogy az önálló, *sui generis* uniós jogrendszer és a tagállami jogrendszer, utóbbi alkotmányos alapjait és követelményeit is értelemszerűen annak részeként kezelve, mennyiben tekinthető két különálló rendszernek. Meggyőződésünk ugyanis, hogy ennek tisztázása során, amely arra a korábban már említett következtetésre vezet, hogy ugyan közös célkitűzéseik mentén a tagállamok egy önálló politikai és jogi valóságot hoztak létre, és biztosították számára a célkitűzések hatékony megvalósításához szükséges eszközöket, az önálló alapot nem nyert, jogrendszeri önállóságát csupán hatása megvalósításának hatékonysága indokolja, így tehát fenn kell, hogy maradjon a nemzeti szuverenitás, az új hatalomgyakorlási szint teljes letisztulásáig, ha egyáltalán ilyenre sor kerül; az is belátható, hogy a két jogrendszer éppen a szuverenitás miatt valahol mégis egy töről fakad. Ha pedig ez így van a szuverenitás által immár nem alkotmányos fenntartás, hanem éppen a szuverenitás fogalmához kötődő követelmény formájában alkotmányos elvárás érvényesíthető az uniós jogrendszerrel szemben egészen pontosan a hatáskörgyakorlás módja kapcsán.

A nemzeti szuverenitásból pedig tagállami szuverenitás formájában az biztosan fennmarad, és alkotmányos követelményként az uniós hatáskörgyakorlásnak tehát a módja kapcsán érvényesítendő, amit a szuverenitásnak tulajdonképpen a célja irányoz elő. Ezzel a fogalom fejlődése kapcsán éppen a hatalomgyakorlás paradoxonjaként meghatározott vizsgálódások eredményeit kívántuk felhasználni a tagállami szuverenitásból fakadó követelmények vizsgálatához, miközben azt is igyekeztünk a következő fejezet számára is használható módon vizsgálni, hogy a gyakorlatban bírói úton hol érvényesíthetők ezek a követelmények.¹⁹⁷ E vizsgálat alapján a képviseleti elv érvényesülésének és a jog általi korlátozhatóságnak a szuverenitáson keresztül erős alapon biztosítható követelményeit tudjuk kiemelni.

Ahogy láttuk a jog általi korlátozhatóság követelményét az uniós jog is biztosítani tudja saját keretei között. Azt persze érdemes vizsgálni, de ez már a következő fejezet témája, hogy van-e olyan sajátos korlát, korlátozási szempont egy adott tagállami alkotmányos rendszerben,

¹⁹⁷ DEROSIER, Jean-Philippe, már idézett mű, 245-277. o.

amelyet egy általános uniós jogi megközelítés értelemszerűen nem érvényesíthet. Így tehát miközben a nemzeti szuverenitás elve következtében önmagát a jog általi korlátozhatóságon keresztül legitimáló politikai hatalomgyakorlás a nemzeti szinten is fennmarad, azaz a nemzeti szuverenitás fenntartása e követelmény nemzeti érvényesülésének fenntartásával jár, egyébként ezáltal az uniós jogi korlátokat is alkotmányos rangra emelve, az uniós szinten is megfelel a hatalomgyakorlás e követelménynek. Ezáltal tehát a nemzeti szuverenitás fenntartása céljának érvényesülésével továbbra is biztosítható.

Ennél nehezebb a helyzet a közérdek kapcsán, amely a demokratikus képviselet kérdését veti fel.¹⁹⁸ A szintén a nemzeti szuverenitás alkotmányos elvén alapuló ezen második cél szerint meghatározható alkotmányos követelmény ugyanis nem csupán arra irányul, hogy a hatáskörök gyakorlása során az emiatt meghatározott nemzeti intézményes szabályok szerinti rend ne sérüljön, hanem azt is megköveteli ennél általánosabban, hogy a népszuverenitásból, vagy általunk helyesebbnek tartott nemzeti szuverenitásból fakadó képviseleti elv általánosan is érvényesüljön.¹⁹⁹ Hangsúlyozzuk, hogy ennek vizsgálata nem az uniós hatáskör léte, de még csak nem is annak gyakorlási lehetősége, hanem az uniós hatáskörgyakorlás módja kapcsán tud érvényesülni, és valós szuverenitásalapú korlátot támasztani az uniós joggal szemben. Ha a gyakorlatban az ezzel kapcsolatos következmények még nem is jelentkeztek, véleményünk szerint legalábbis elgondolkodtató lehet ez az érvrendszer.

Arról van ugyanis szó, hogy miközben a nemzeti alkotmányjog gyakorlatilag teljesen szabad utat enged az uniós hatalomgyakorlásnak, illetve az e hatalomgyakorlás során megvalósuló uniós közhatalmi cselekvésnek, hiszen sem a hatáskörök terjedelmét, sem azok gyakorlását, ehhez ugyanis az uniós jog megfelelő rendszert biztosít, alkotmányos követelményekkel nem korlátozza, végül mégis éppen a szuverenitás alapján erős elvárást támaszt, amikor azt követeli meg, hogy a szuverenitás gyakorlásának, használatának kapcsán alapvető feltételként megjelenő elvárások, így a hatalomgyakorlás kevésbé problémás jogi korlátozhatósága mellett, a képviseleti elv is érvényesüljön az uniós hatáskörgyakorlás módjával szemben. Ez persze nem azt jelenti, hogy az uniónak egy nemzeti értelemben demokratikus hatáskörgyakorlási rendszer létét kell bizonyítania, de azt igen, hogy cselekvése e szempont szerint legitimálható lehessen a nemzeti alkotmány keretei között.

¹⁹⁸ BEAUDOUIN, Christophe, már idézett mű, 7. o.

¹⁹⁹ A német Alkotmánybíróság úgynevezett Gauweiler-ügyben hozott, már idézett ítélete.

II. Identitás

τοιόσδε δ' ἐκφύς οὐκ ἂν ἐξέλθοιμ' ἔτι

ποτ' ἄλλος, ὥστε μὴ 'κμαθεῖν τοῦμὸν γένος.

Újkeletű fogalom a jog területén az identitás. A nemzeti alkotmányjog²⁰⁰ és az uniós jog²⁰¹ viszonylag nem rég fedezte fel magának, és kezdte használatba venni azt. Újszerűsége ellenére azonban egyre fokozódó népszerűségnek örvend, a Lisszaboni Szerződésben történt ismételt és pontosított meghatározása²⁰² mellett éppen e szerződés nemzeti ratifikációja nyomán az ahhoz kapcsolódó alkotmányossági vizsgálatban²⁰³ már számos tagállam alkotmánybírósága hivatkozott arra, vagy kereste közvetetten annak tartalmát,²⁰⁴ igyekezett meghatározni alkotmányos helyét és szerepét, és feltérképezni annak lehetséges következményeit. Ezzel párhuzamosan az alkotmányjogi és Európa-jogi szerzők, ahogyan látni fogjuk, rendkívül népes köre próbálja magyarázni és értelmezni úgy magát a fogalmat, mint az abban a nemzeti alkotmányosság védelmére rejlő lehetőséget.²⁰⁵ A magyar alkotmányozó pedig egyenesen annak alkotmányos rendelkezésbe emelését tartotta hasznosnak.²⁰⁶

A nemzeti alkotmányos identitás, ahogy a fogalom használatát mi a legmegfelelőbbnek ítéljük, ígéretes alkotmányjogi elem. Nem csupán azért, mert újszerűsége mellett éppen az európai építkezés alkotmányos korlátjainak oly igen időszerű, hiszen máig nem tisztázott kérdéskörének a kellős közepén jelent meg, hanem azért is, mert újszerűsége okozta fogalmi képlékenységének köszönhetően is a fent említett kérdéskör átfogó elemzésével a nemzeti tagállami alkotmányosság vizsgálatának ígéretes, bár éppen e vizsgálódással párhuzamosan kétségtelenül pontosítást igénylő kiindulópontjául szolgál. A fogalmi képlékenységében rejlő veszélyt azonban mindenképpen el kell kerülni azáltal, hogy a benne keveredő fogalmak²⁰⁷ közül éppen a nemzeti alkotmányos identitás értelmére történő szűkítéséhez az ahhoz nem kapcsolhatókat kizárjuk.

²⁰⁰ A német Alkotmánybíróság úgynevezett Solange I ügyben hozott, már idézett ítélete.

²⁰¹ A már hivatkozott Maastrichti Szerződés.

²⁰² Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése.

²⁰³ A német Alkotmánybíróság úgynevezett Lisszabon ügyben 2009. június 30-án hozott ítélete, BVerfGE 123, 267.

²⁰⁴ A francia Alkotmánytanács 2007-560 DC sz., az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Közösséget létrehozó szerződést módosító Lisszaboni Szerződésre vonatkozó ügyben 2007. december 20-én hozott döntése, Rec. p. 459.

²⁰⁵ VON BOGDANDY, Armin, SCHILL, Stephan: Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity in the Lisbon Treaty in Common Market Law Review, 2011/48., 1417-1453. o.

²⁰⁶ Magyarország Alaptörvényének 2018. június 20-án elfogadott hetedik módosítása.

²⁰⁷ BLUTMAN László, korábban idézett cikk, 9. o.

Általánosságban az identitás azon jellemzők összessége, amelyek alapján egy adott személy vagy dolog pontosan meghatározható, más hasonló személyektől vagy dolgoktól elkülöníthető.²⁰⁸ E meghatározás alapján is lényeges tehát azt eldönteni, hogy pontosan minek az identitását kívánjuk vizsgálatunk tárgyává tenni, ez esetünkben a nemzet, a nemzeti alkotmányos és politikai berendezkedés, egy adott alkotmányszöveg vagy az átfogó értelemben vett nemzeti alkotmányos rend.²⁰⁹ Mi, ahogyan látni fogjuk, elemzésünk tekintetében az utolsó dolog mellett igyekszünk megmaradni, ez ugyanis miközben a többi elemet meglátásunk szerint ugyan nem teljesen, de mégis értelmezhető, magyarázható módon magába foglalja, egyedül a nemzeti identitás fogalmához képest lehet szűkítő, miközben ahogyan látni fogjuk azzal szoros kapcsolatban marad. Teljességében viszont a nemzeti identitás, ahogyan annak fogalmát magyarázó jelleggel maga az uniós szerződéses rendelkezés is szűkíteni kívánta, nem alkalmas a jogi szempontok szerinti vizsgálatra.

Már ezen a ponton fontosnak tartjuk tehát hangsúlyozni, hogy a nemzeti alkotmányos identitás meghatározása majd védelme nem keverendő a nemzeti identitás meghatározásával és esetleges védelmével. Egy ilyen fogalmi zavar ugyanis ahhoz vezet, ahogyan ezt egyébként tapasztalható is, hogy a jog számára értelmezhetetlen politikai viták által elfoglalt területre tévedne az elemzés.²¹⁰ A nemzeti identitás meghatározását és az ezzel kapcsolatos identitásvédő törekvések részletes elemzését, miközben nem feledkezhetünk meg ezekről, hiszen tárgyunkhoz kapcsolódóan annak egyrészt politikai háttérét, másrészt azon keresztül forrását adják, meghagyjuk a politikatudomány számára, amely gazdag szakirodalommal rendelkezik e körben elsősorban a populizmus érdekes jelensége kapcsán.²¹¹ Miközben az alkotmányos patriotizmus gondolatával a nemzeti alkotmányos identitás védelme illeszthető egy általános nemzeti identitást védő politikai törekvéshez,²¹² jogi elemzésre csak kifejezetten a nemzeti alkotmányos rendre szűkítve alkalmas a fogalom.

Mindazonáltal nem feledkezhetünk meg arról, hogy a nemzeti alkotmányos identitás fogalma nem választható le a nemzeti identitás fogalmáról. Ahogyan látni fogjuk, a számunkra elemzés tárgyát képező alkotmányos identitás és a nemzeti önazonosság két ponton is találkozik: a nemzeti identitás az alkotmányjog számára értékelhető területeken ugyanis forrása az

²⁰⁸ CSINK Lóránt: Az Alaptörvény identitása: honnan hová? in Tanulmányok dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára, Acta Juridica et Politica Szeged, 2015, Tom. LXXVIII, 134-141. o.

²⁰⁹ BLUTMAN László, korábban idézett cikk, 9. o.

²¹⁰ KUKORELLI István: Az Alaptörvény és az Európai Unió in Pro Publico Bono, 2013/1. sz., 4-11. o.

²¹¹ MISCOIU, Sergiu: Au pouvoir par le peuple: le populisme saisi par la théorie du discours, Párizs, L'Harmattan, 2012., 23. o.

²¹² HABERMAS, Jürgen: Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe in L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie, Párizs, Esprit, 1992., 22. o.

alkotmányos önazonosságnak, amennyiben éppen lényeges jellemzőiben meghatározója annak a politikai közösségnek, nemzetnek, amely az alkotmányos renden keresztül a hatalomgyakorlásban megjelenik; másrészt az alkotmányos identitás alakíthatja, és alakítja is, ez pedig éppen Közép-Európában, ahol a kulturális nemzetfogalom az uralkodó, lényeges kérdés,²¹³ magát a nemzeti identitást, kifejezetten a nemzet politikai közösséggént való alkotmányos rendből fakadó és arra következményekkel is járó meghatározásán keresztül.

Amikor tehát a nemzeti alkotmányos identitás jogi elemzésre is alkalmas fogalmát keressük, úgy kívánjuk lehatárolni azt a nemzeti önazonossághoz képest, hogy ugyanakkor figyelembe vesszük a nemzeti identitás alkotmányos önazonosságot alakító, továbbá az alkotmányos identitás nemzeti önazonosságot formáló hatását. Mindeközben azonban tényleg csak háttérként tudjuk figyelembe venni a politikai diskurzusok nemzeti identitással vagy éppen annak védelmével kapcsolatos megnyilatkozásait, belátva, hogy az témánkkal összefügg, de elvárva, hogy az alkotmányos identitás jogi tartalmát azoktól tehát függetlenül lehessen meghatározni. Ellenkező esetben a nemzeti alkotmányos önazonosság egyébként is képlékeny fogalmának elemzése véleményünk szerint e diskurzus sajátos jellege miatt olyan fogalmi zavarba kerül, amely az érdemi elemzést ellehetetlenítené.

Szintén az identitás fogalmának fentebbi általános meghatározásából fakad, hogy az egy adott személy vagy dolog általános meghatározásán túl éppen kifejezetten arra alkalmas, hogy azt más hasonló személyektől vagy dolgoktól megkülönböztesse. Ez pedig azt jelenti, hogy a fogalom által felmutatott sajátos jellemzők igazán akkor válnak értelmezhetővé, ha azokat egy külső környezetben, ha úgy tetszik, egy más hasonló személlyel vagy tárggyal való találkozás során elemezzük. Ez a nemzeti alkotmányos identitás kapcsán egyrészt annak kérdéséhez vezet, hogy egy adott nemzeti alkotmányos rendre vonatkozó sajátos jellemzőktől elvárhatjuk-e, hogy azok az általános meghatározás kapcsán lényegesek legyenek, azaz magának az alkotmányos valóságnak a kifejezetten alapvető jellemzőihez legyenek köthetők, másrészt, hogy általuk az más alkotmányos rendszerektől elkülöníthetők legyenek.

Az identitás fogalmához kapcsolódó ezen elem is már elemzésünk kezdetén eloszlatandó kockázatokat hordoz. Mindenekelőtt úgy gondoljuk, hogy azon jellemzők azonosítása során, amelyek a nemzeti alkotmányos identitás alkotóelemei lesznek tartalmi szempontból, az első és nem a második szempontra helyezendő a hangsúly. Azaz e jellemzők vonatkozásában inkább azt várjuk el, hogy az adott nemzeti alkotmányos rend sajátosságát adó lényegi elemek legyenek, és nem azt, hogy kifejezetten és bizonyíthatóan eltérjenek például egy másik nemzeti

²¹³ Ibidem, 26. o.

rendszer akár ilyen alapvető jellemzőitől. Alkotmányos identitás esetén tehát az önazonosság eléréséhez az önálló alkotmányos egységhez szükséges, mint látni fogjuk, annak belső összhangjához, egységességéhez kapcsolódó lényeges elemeket kívánunk vizsgálni, amikor az identitást adó jellemzőket kutatjuk.

Ugyanakkor, és ez a másik veszély, amelyre már itt rá szeretnénk mutatni, az alkotmányos identitás nem arra irányul, hogy önmagát az állam vagy a hatalomgyakorlásban megjelenő nemzet alkotmányosan meghatározza. Miközben tehát az alkotmányos identitást adó jellemzőkkel kapcsolatban elvárás, hogy azok egy ilyen nemzeti alkotmányos rendet azonosító, meghatározó lényeges elemek legyenek, az identitás jellemzői nem azt jelentik, hogy maga az identitás megalkotása egyfajta folyamatosan végzendő feladat lenne. Egészen egyértelműen ennek következményei alapján fogalmazva az alkotmányos identitás, az azt alkotó tehát az önmeghatározás lényeges elemeit adó jellemzők adottak, hiszen éppen egyfajta adottságra mutatnak rá, azokra ráhatás,²¹⁴ azok alakítására közvetlen lehetőség vagy különösen kényszer nem képzelhető el, ezt éppen az zárja ki, hogy azok az adott személy vagy dolog lényegét adó már eleve meghatározó elemek, miközben persze, ahogyan fentebb is láttuk, maga az alkotmányos rendben megjelenő identitás a másik oldalról alakíthatja és alakítja is a nemzeti közösséget, amely az alkotmányozó hatalmat is gyakorolja.

Az, hogy az identitás elsősorban a mással, másokkal való találkozás során nyeri el értelmét, miközben természetesen tartalma ettől függetlenül létezik, egy másik, szintén két elemre osztható veszélyt vagy legalábbis vizsgálódásunkhoz kiemelendő és átgondolandó szempontot is hordoz. Nevezetesen a találkozás jellege, illetve az annak során kialakuló viszony értékelése is fontos lehet a nemzeti alkotmányos identitás megfelelő elemzéséhez. Az, hogy a jog a nemzeti alkotmányos identitás fogalmára rátalált ugyanis egyértelműen nem az összehasonlító alkotmányjog érdeme, bár az eszköz lehet annak későbbi pontos meghatározásához; sokkal inkább köszönhető annak a politikai és jogi valóságnak, amely dolgozatunk kiindulópontját jelenti, hogy tudniillik a nemzeti jogrendszerek már a nemzetközi együttműködés fokozódása, de különösen az európai építkezés megjelenése és elmélyülése következtében egy új külső környezettel találkoztak.

Ahogy tehát a lényeges meghatározó és a különleges elhatároló jellemzők kapcsán előbbieket fontosságát hangsúlyoztuk a nemzeti alkotmányos identitás tartalmának azonosítása kapcsán, itt is azt kívánjuk kiemelni, hogy nem az egyes nemzeti alkotmányos rendszerek egymással való összemérése biztosít lehetőséget arra, miközben persze érdekes szempontok és

²¹⁴ CSINK Lóránt, már idézett cikk, 134. o.

következtetések megfogalmazásához vezethet, hogy mélyebben vizsgálhassuk az alkotmányos identitást; hanem az, ha a nemzeti alkotmányos keretek közül kilépve a nemzeti alkotmányhoz kapcsolódó lényeges elemek egy külső környezettel találkoznak, amelyet esetünkben a nemzetközi jogrend, de még inkább az uniós jog jelent. Különösen az uniós jog önálló, *sui generis* jogrendként való megjelenése és annak elsőbbsége kapcsán kifejtette hatása adja az időszerűségét annak a vizsgálatnak, amely az alkotmányos rend lényeges elemeit kívánja meghatározni azzal a céllal, hogy azok ilyen környezetben való fenntartásának lehetőségét is átgondolja.

Valójában ez a külső környezettel való találkozás helyezte vissza az általunk is elemezni kívánt szemszögből a nemzeti alkotmányos identitás egyébként korábban is létező fogalmát a jogi kutatások érdeklődésébe, és támasztotta azt a kihívást, hogy miközben egy ilyen identitás már jóval korábban is létezett, hiszen az a modern államok megjelenésével már éppen a nemzeti önazonosság kapcsán szükségesnek mutatkozott,²¹⁵ hogy olyan lényeges jellemzőket azonosítsunk a nemzeti alkotmányban, amelyek annak önazonosságához kapcsolódnak. E jellemzők azonosítása során pedig e két veszélyhez kapcsolódó fejtegetéseinket összekötve arra is tekintettel kell lennünk, hogy azok tisztelete, illetve védelme, így a nemzeti alkotmányos rend alapvető jellegének és azon keresztül legalábbis részben adott nemzet önazonosságának megőrzése a nemzeti alkotmányos identitással kapcsolatos uniós, illetve nemzeti alkotmányjogi szabályozások célja.

Itt, a bevezetőnk végén ezáltal pedig elérkeztünk a leglényegesebb kérdéshez, amely az önazonosság meghatározásának tulajdonképpen céljára vonatkozik. Az identitás ugyanis a lehető legáltalánosabb értelemben is elismerést, tiszteletet kíván. A külső világ és az adott személy vagy akár dolog viszonya filozófiai értelemben is²¹⁶ azzal jár együtt, hogy a találkozásban az a saját lényegi jellemzőin keresztül jelenik meg, és miközben a találkozás lehetőséget biztosít azok megismerésére, az abban résztvevő a másik féltől, felektől egyúttal azok elismerését várja el, e nélkül ugyanis saját létét, lényegi természetét érezné veszélybe. Ahogyan tehát a másik féltől tiszteletet vár el, saját identitását védeni is kívánja az általa meghatározott személy vagy dolog. Magától értetődő, hogy ez az identitás mögött meghúzódó cél az alkotmányos önazonosság és az európai integráció viszonya kapcsán sajátos értelmezést tesz szükségessé.

²¹⁵ HERDER, Johann Gottfried: *Une autre philosophie de l'histoire* (1774), Párizs, Aubier-Montaigne, 1944., 149. o.

²¹⁶ RICOEUR, Paul: *Le parcours de la reconnaissance*, Párizs, Stock, 2004., 222. o.

A kérdés egészen egyszerűen megfogalmazható, ha immár a nemzeti alkotmányos rend és az uniós jog találkozásáról beszélünk: azzal, hogy az Unió számára a nemzeti alkotmányos identitás tiszteletben tartását írjuk elő, a nemzeti alkotmányjog pedig a rendelkezésére álló eszközökkel saját önazonosságát védi, egy az uniós jog hatékony érvényesülésének, a gyakorlatban az uniós jog elsőbbségének ellenálló gátat alakítunk ki csupán vagy egy olyan korlátot kívánunk meghatározni, amely érdemben tudja összebékíteni az uniós közös célkitűzések megvalósítását a nemzeti alkotmányos rend lényegi jellemzőivel. A kérdés ebben a leegyszerűsített formájában ugyan azt a látszatot kelti, mintha egy értékelési szempontot adnánk az alkotmányos identitás értelmezéséhez, de véleményünk szerint itt ennél többről van szó. Miközben valóban nemzeti alkotmányos ellenállás eszköze az alkotmányos önazonosság tisztelete, illetve védelme azzal, hogy a nemzeti alkotmányos és az uniós jogrend érdemi összebékítésének lehetőségét látjuk a fogalomba, valójában annak meghatározásához is kapcsolódunk.

Meggyőződésünk ugyanis, hogy a jól megfogalmazott és behatárolt identitás alapvető célja fogalmilag is az, hogy az az által jellemezett személyt vagy dolgot a környezetébe helyezve a külső személyekkel vagy dolgokkal vagy az azoktól érkező hatásokkal összebékítse, amennyiben azokhoz éppen önazonossága révén képes megfelelően alkalmazkodni. Az identitás ilyen formában a kompromisszumot hordozza fogalmilag is magába.²¹⁷ Minél erősebb az identitás, magyaráz minél jobban értelmezhető az annak tartalmát adó lényeges jellemzők, annál inkább alkalmas arra, hogy ezt a fogalmi célját elérje. Esetünkben az alkotmányos identitás tehát, ahogyan ezt a későbbiek során bizonyítani kívánjuk, nem feltétlenül az uniós joggal való ütközés, hanem inkább a befogadás eszköze. Ehhez azonban valóban szükséges, hogy az uniós jog ne kívánja lerombolni a nemzeti alkotmányos önazonosságot, és hogy a nemzeti alkotmányosság meghatározása során ne valamiféle frusztráció és ebből eredő kompenzáció legyen úrrá annak gyakorlati védelme során a nemzeti alkotmányos rendszeren.²¹⁸

1. Az identitás meghatározásának elméleti nehézségei

Az európai jogfejlődés jelenlegi állapotában a jogi értelemben alkalmazható identitásfogalomnak még a fentiek szerint nemzeti alkotmányos identitásra szűkített formájában sem tudnánk egy átfogó, minden alkotmányos és uniós szempontot megnyugtatóan

²¹⁷ Ibidem, 359. o.

²¹⁸ SULYOK Márton: Értelme és érzelem vagy büszkeség és balítélet? Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás in *Fontes Iuris* 2015/1. sz., 27-39. o.

magába emelő meghatározását adni.²¹⁹ Ehhez maga az alkotmányos identitásfogalom, amely ugyan először Németországban már a második világháborút követően megjelent, majd a kilencvenes években éppen a közép-európai rendszerváltozásokat követő alkotmányozás kapcsán került újra elő,²²⁰ de ezekben az esetekben kifejezetten a nemzeti identitás alkotmányos megjelenését, illetve az alkotmányok nemzeti identitást alakító képességének vizsgálatára vonatkozott, a mi általunk használt változatában még túlzottan újszerű, ahogyan ezt, mint később látni fogjuk, az uniós és nemzeti alkotmányos ítélkezési gyakorlat is mutatja.

Arra viszont kísérletet kívánunk tenni, hogy mielőtt azt kutatnánk először elméleti szempontból a magyar alkotmányos identitás kapcsán, majd a gyakorlat oldaláról közelítve immár más európai rendszerekre, illetve az uniós gyakorlatra is kitekintve, hogy mely lényeges alkotmányos elemek tekinthetők a nemzeti alkotmányos identitás alkotóinak, azaz olyan alkotmányos jellemzőknek, amelyek a nemzeti alkotmányos rendet alapvetően határozzák meg, említést tegyünk három paradoxonon keresztül az alkotmányos identitás meghatározására is vonatkoztatható, az önazonosság meghatározásának általános módszerével kapcsolatos nehézségekről. Ezek a nemzeti alkotmányos önazonosság meghatározásához is kapcsolódó éppen az identitás fogalmának sajátos jellegére vonatkozó paradoxonok útbaigazítást adhatnak a további elemzéshez.

Továbbá az önazonosság meghatározásával kapcsolatos nehézségek tárgyalásánál kifejezetten a nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán, de általános, elméleti jelleggel, ahogyan erről már korábban is tettünk említést, arra is rá kívánunk mutatni, hogy az önazonosság meghatározása egy kifejezett célt szolgál, tudniillik, hogy egy adott személy vagy tárgy, esetünkben az alkotmányos rend lényeges jellemzői által meghatározott jellegét védje és ezáltal megőrizze. Meglátásunk szerint e gyakorlati cél vizsgálódásainkba már elméleti szinten történő bevonása nélkül ugyanis, immár kifejezetten a nemzeti alkotmányos önazonosság meghatározása az önazonosság fogalmának egyébként rendkívül elvontan és általánosan meghatározható tartalma miatt, egészen egyszerűen lehetetlen volna. Ugyanakkor a cél, azaz az önazonosság megőrzése mint a meghatározás kapcsán módszertani szempont bevonása nem csupán, ahogy korábban említettük, veszélyt, de nehézséget is jelent, ahogy látni fogjuk.

Itt kívánjuk megemlíteni, hogy az alapvető nehézséget egyébként a nemzeti alkotmányos identitás tartalmának, azaz azon lényeges alkotmányos jellemzőknek, amelyek összessége adja

²¹⁹ SÜLYÖK Márton: Kettő az egyben? Alkotmány és identitás in Számadás az Alaptörvényről, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016., 339-358. o.

²²⁰ CIEGER András: Alkotmányosság és nemzeti identitás – a magyar történelem kontextusában in Kötőerők – az identitás történetének térbeli keretei, Atelier, Budapest, 2009., 47-86. o.

azt, a meghatározása kapcsán az okozza, hogy miközben maga az identitás éppen arra irányul, hogy egyértelműen azonosítson egy adott személyt vagy dolgot, magának az önazonosságnak az egyértelmű meghatározása éppen fogalmi sajátosságai miatt szinte lehetetlen. Önazonosságot meghatározni ugyanis csak rendkívül elvont és általános módon vagy éppen az annak tartalmát adó egészen pontos jellemzők ez esetben azonban mindenképpen csupán csak példálózó felsorolásával lehet. Ez az identitásra, és így a nemzeti alkotmányos önazonosságra vonatkozó általános sajátosság adja azt a három a meghatározás módszere kapcsán tisztázandó paradoxont, amelyekkel tehát részletesen is foglalkozunk a továbbiakban.

Továbbá, ahogyan tehát láttuk, ez az általános sajátosság adja az önazonosságnak az annak védelmére, megőrzésére irányuló célja szerinti meghatározásával kapcsolatos elméleti nehézséget is. Úgy kell ugyanis egy nagyon elvont, és így csupán jellemzői példálózó felsorolásával azonosítható fogalmat értelmeznünk és magyaráznunk, hogy miközben nem feledkezünk meg arról, hogy a felsorolt jellemzők példák csupán, amelyek tehát a fogalom teljességét nem írják le, azt is szem előtt tartjuk, hogy az önazonosság általános célja az, hogy megőrzése során legyen alkalmas a külső környezettel való összhang, béke megteremtésére. Ez pedig azt jelenti, hogy a cél leírásakor el kell kerülnünk azt, hogy azáltal olyan módon korlátozzuk az identitás általános fogalmát, hogy ugyan az alkalmas eszköz legyen ezen cél elérésére, de eredeti tartalmát eközben elveszítse. Ez a gyakorlat számára is fontos következményekkel járó kérdés tehát elméleti szinten is vizsgálendő.

1.1. Az önazonosság meghatározásának elméleti paradoxonjai

Az alkotmányos önazonosság kapcsán is nehézséget okozó az identitás meghatározásával kapcsolatos három paradoxon abból adódik, hogy először is miközben az önazonosságon keresztül olyan sajátos jellemzést kívánunk adni, amely egy adott személyt vagy dolgot az összes hasonlótól megkülönböztet, ugyanakkor az adott identitáson osztozó személyek vagy dolgok együttes közösségét is meg kívánja teremteni, az identitás tehát egyszerre határol le és teremt halmazt; továbbá fogalmából adódóan az önazonosság a kizárólagosságot keresi, amikor az adott személyre vagy dologra vonatkozó olyan jellemzők összességét határozza meg, amelyek tehát csak őt jellemzik, mindeközben viszont meg kívánja teremteni az ilyen vagy hasonló jellemzővel rendelkező további elemek közösségén belüli egységet is, ilyen szempontból tehát egyúttal befogadó is; végül miközben nem csak egységet de állandóságot is kíván teremteni, amelynek köszönhetően az általa jellemzett személy vagy dolog folyamatosan jól azonosítható, az önazonosságot adó jellemzők idővel fejlődnek, változnak.²²¹

²²¹ GARCIA, Tristan: Nous, Párizs, Grasset, 2017., 25. o.

Jóllehet e három az identitás meghatározására vonatkozó módszer során figyelembe veendő paradoxon általában vonatkozik az önazonosság kérdésére, és a nemzeti alkotmányos identitás kapcsán, ahogyan ezt látni fogjuk, nem is annyira közvetlenül magukra a lényeges alkotmányos jellemzőkre, amelyek alapján tehát az alkotmányos önazonosság ha csupán példálózva is, de meghatározható, hanem inkább arra a nemzeti, ha úgy tetszik, politikai közösségre, amely befogadja ezt az alkotmányos identitását, miközben az annak egységét, összhangját és állandóságát biztosítja, vonatkoztatható,²²² azok meglátásunk szerint a bevezetőnkben már említettek miatt magának az alkotmányos identitásnak az elemzése során is értelmezendők. Bármennyire is le kívánjuk ugyanis választani a szigorúan alkotmányjogi értelemben vett identitást egy adott nemzeti politikai önazonosságról, előbbi csak utóbbin keresztül értelmezhető, hiszen annak, ahogyan említettük, fejlődése és bár nem közvetlen, de folyamatában mégis megnyilvánuló, mögöttes értékválasztásai által meghatározott, miközben erre szintén nem közvetlenül, de a jog egyszerű szabályozó képességén túlmutatva vissza is tud hatni és vissza is hat.

Az első paradoxonnal így kívánunk tehát arra rámutatni, hogy az identitást olyan jellemzők összessége adja, amelyeket valójában egy halmaz, esetünkben egy adott közösség fogad el sajátjaként. Az önazonosság tehát egy halmaz tartalmi lényege, és ezáltal meghatározó ismérve. Egyrészt lehetővé teszi ugyanis egy adott közösség pontos meghatározását, másrészt pedig alkotja, tartalmilag alakítja azt, amikor annak lényeges jellegét határozza meg.²²³ Korábbi fejtegetéseink következtetései mentén azt kívánjuk hangsúlyozni, hogy az alkotmányjogban fellelhető alkotmányos önazonosság nem csupán egy politikai és ezen keresztül alkotmányjogi valóság leírására, lényegi elemeinek azonosítására alkalmas, hanem egyúttal egy jogi valóság és ezen keresztül a politikai valóság alkotója és alakítója is. A nemzeti alkotmányos önazonosság jogi meghatározása tehát hozzájárul a politikai közösség és azon keresztül az állam alkotmányos eszközzel lehetséges kialakításához is.

A nemzeti önazonosság, az annak az alkotmányos önazonosságon keresztül megjelenő lényeges jellemzői által hozzájárul az állam, illetve az a mögötti nemzet, politikai közösség megerősödéséhez. Azon lényeges jellemzői okán, amelyeket tehát az identitás felfed, ez a közösség úgy léte, mint működése tekintetében magát más hasonló közösségektől különbözteti meg. Ugyanakkor mindez nem zárja ki, hogy ugyanezeket a jellemzőket más közösségek is sajátjuknak, akár lényeges önmeghatározó, tehát identitást képező elemüknek tartsák. Ebben az esetben viszont akár részben vagy akár egészben is az így jellemezhető személyek vagy

²²² HABERMAS, korábban már idézett tanulmány, 24. o.

²²³ HERDER korábban már idézett mű, 149-157. o.

tárgyak, esetünkben az alkotmányos rendszerek egy közös identitáson osztoznak. Miközben tehát saját lényeges alkotmányos jellemzői a más politikai közösségektől, nemzetektől való önmeghatározását adják az adott alkotmányos rendnek is, egyúttal, ha azok ezzel azonos önazonosságot mutatnak fel, egy nagyobb közösséget is alkot azokkal.

Egészen kézzelfoghatóan a nemzeti alkotmányos önazonosságok kapcsán pedig erről a paradoxonról tesz tanúbizonyságot az úgynevezett közös európai alkotmányos örökség.²²⁴ Nem véletlen tehát, hogy amikor nemzeti alkotmányos identitásról beszélünk, több szerző annak éppen az európai alkotmányos rendek között közösséget teremtő, egységesítő hatását helyezi vizsgálódása középpontjába.²²⁵ Az ugyanis, hogy a nemzeti alkotmányos identitás alapvető célja éppen arra irányul, hogy a nemzeti alkotmányos rend önmagát elkülönítse az ahhoz kapcsolódó jellemzői által más alkotmányos rendektől nem akadályozva annak, sőt az európai alkotmányos rendszerek esetében ez kifejezetten tapasztalható, hogy éppen e lényegi jellemzőinek más rendszerek lényegi jellemzőivel való egybeesése miatt, azokkal is közös halmazt alkosson. Ez azonban nem jelenti azt, hogy önálló identitása megszűnne, illetve magától értetődő, hogy ezen osztott jellemzőknek valóban saját lényeges jellemzőinek kell lennie.

A második paradoxon abban nyilvánul meg, hogy miközben az identitás kizárólagosságra törekszik, hiszen egy adott egységes halmaz vagy közösség önmeghatározásába nem fér bele, hogy annak lényeges jellemzői ne legyenek az azt alkotó elemek számára alapvetők, lényük, természetük alapjait meghatározók, egyúttal el kell fogadnia, hogy az egyes elemek több identitással is rendelkeznek, amelyeken keresztül más halmazoknak, és így közösségeknek is alkotó elemei. Így ezen elemeknek tehát olyan lényeges jellemzőik is vannak, amelyek éppen az e más közösségekbe történő beágyazottságukat biztosítják, miközben ezek is, hiszen ez az identitásfogalomból következik, számukra lényegesek. Magyarán miközben az identitás valamilyen különlegességet helyez előtérbe, nem zárhatja ki más olyan különleges jellemzők létét az őt alkotó elemek kapcsán, amelyek által azok más halmazokhoz is tartoznak.²²⁶ A kizárólagosságra törekvő identitásnak tehát egyúttal befogadónak is kell lennie.

A nemzeti önazonosság esetében ez azt jelenti, hogy ugyan a nemzeti alkotmányos identitás kapcsán is megjelenő sajátos, lényeges jellemzők által az egy olyan politikai közösséget, nemzetet kíván meghatározni és egyúttal megalkotni, alakítani, amely alapja lesz az állami hatalomgyakorlásnak, illetve biztosítja az állam léte, működése során az ehhez szükséges

²²⁴ VIALA, Alexandre, korábban idézett hozzászólása.

²²⁵ BALOGH-BÉKÉS Nóra: Szuverenitásféltes és alkotmány? in MTA Law Working Papers, 2014/57., 1-13. o.

²²⁶ GARCIA, már idézett mű, 26. o.

egységet, az azt összetartó erőt; mindeközben viszont tekintettel kell lennie arra, hogy ezeket a lényeges jellemzőket úgy határozza meg, hogy az ne zárja ki a nemzeti közösséget alkotó elemek, akár személyek akár intézmények számára, hogy más, így például európai önazonosságukat, az ahhoz való tartozásra vonatkozó lényeges jellemzőiket is megtartsák. Könnyen belátható, hogy már egy adott személy esetében sem zárják ki az egyes, így például nemzeti, vallási, egyéb meggyőződési identitások egymást, miközben azok elvárják, hogy az alapvető jellemzőiket az adott személy magáénak tudja.

Még érdekesebb ezt a paradoxont a nemzeti alkotmányos rendek, tehát kifejezetten a nemzeti alkotmányos identitás szempontjából vizsgálni. Itt ugyanis ez annak megállapítására vezethet, hogy egy adott alkotmányos rend egyszerre rendelkezik nemzeti és európai identitással. A kettő a gyakorlatban nem csak azért sem zárja ki egymást, mert, ahogyan az imént láttuk, a nemzeti identitáshoz kapcsolódó jellemzőkön az európai alkotmányos rendek más rendekkel, illetve magának az uniós joggal is annak alapvető alkotmányos jellegű jellemzői miatt osztoznak, hanem tehát e paradoxon során levonható következtetés alapján, azért sem mert egy más, jelen esetben uniós joghoz való kapcsolódást segítő identitás nem zárja ki a nemzeti alkotmányos önazonosságot. Ennek alapján tehát a nemzeti alkotmányos rendszerek nem csak önálló, bizonyos elemeiben egymással egyébként közös jellemzők alapján fennálló nemzeti, hanem éppen az uniós jog befogadását számukra lehetővé tevő egyfajta európai identitással is rendelkeznek. Ehhez azonban szükséges, hogy a két identitásból fakadó jellemzők ne zárják ki egymást.

Végül az identitás meghatározásának módszerével kapcsolatos nehézségre rámutató harmadik paradoxon abból fakad, hogy miközben az önazonosság fogalmából eredően egy adott személy vagy tárgy meghatározása kapcsán olyan lényeges jellemzők alkotják tartalmát, amelyek nem csupán az általuk jellemzett személy vagy tárgy egységes meghatározását, de annak állandó jellegét is biztosítani tudják, és ennek következtében maguk a jellemzők is egyfajta változatlanságot, állandóságot kell, hogy mutassanak, valójában folyamatos fejlődés, azaz éppen hogy változás eredményeként alakulnak ki, így állandóan maguk is változnak, alakulnak. Egy adott identitás meghatározása során tehát nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az azt alkotó az általa meghatározott személy vagy tárgy szempontjából lényeges jellemzők, egy adott fejlődés, változás során alakultak ki, és folyamatosan fejlődnek, változnak.

A nemzeti identitás kapcsán az alkotmányos önazonosság szempontjából is vizsgálható módon különösen egyértelmű, hogy az azt alkotó, az adott államra, annak politikai közösségére, a nemzetre jellemző tulajdonságok egy akár a modern állam megjelenése előtti időkre, de annak fejlődési időszakára mindenképpen visszavezethető történeti folyamat eredményeként

kristályosodtak ki. A történetiség vizsgálata, ahogyan látni fogjuk, nagyon fontos megközelítés az alkotmányos önazonosság meghatározása során,²²⁷ az, hogy az alkotmányos identitás közvetlenül csak nehezen alakítható, éppen ennek a következménye. Az állam léte és a politikai közösség általi hatalomgyakorlás lehetősége, illetve különösen utóbbi módja éppen azért lesz az alkotmányos identitás által meghatározott, mert ez egyfajta állandóságot is biztosít a számára. Ugyanakkor tagadhatatlan tény, hogy a fejlődés folyamata sohasem zárul le, így az alkotmányos identitás ilyen jellemzői is állandónak fejlődnek, változnak.

Kifejezetten az alkotmányos önazonosság szempontjából pedig mindez azt jelenti, hogy annak tartalmát nem lehet mereven meghatározni. Egyrészt még ha az identitást alkotó lényegi jellemzők egy adott történeti időszakra, az akkor tapasztalt változásokra, fejlődésre vezethetők is vissza, ahogyan látni fogjuk, azok jelentéstartalma az azóta eltelt időszak során éppen az eközben bekövetkezett változások miatt sokszor az eredetitől eltérően értelmezendő, azoknak inkább egyfajta utat, mint tényleges célállomást kijelölő tartalom adható. Másrészt az alkotmányos önazonosság éppen azáltal tudja az adott alkotmányos rend számára az állandóságot biztosítani, hogy az rugalmas marad, ezáltal pedig tekintettel tud lenni azokra a környezetében is bekövetkező változásokra, amelyekre tekintettel továbbra is meg kívánja védeni és őrizni a nemzeti alkotmány lényeges jellegét. Magától értetődő, hogy az uniós jog megjelenése is ilyen külső változásnak tekinthető,²²⁸ amelyhez a nemzeti alkotmányos identitásnak valamilyen formában, hangsúlyozzuk, lényegi természetét megőrizve, de mégis alkalmazkodnia kell.

Miközben a három fentebbi az identitás, és így a nemzeti alkotmányos önazonosság tartalmának meghatározására vonatkozó paradoxon bemutatásával ismét nyilvánvalóvá tettük, hogy pengeélen egyensúlyozva lehet csupán a nemzeti identitást, jóllehet az azzal kapcsolatos politikai közbeszéd szerteágazó érvrendszereinek kizárása egy letisztult jogi elemzéshez feltétlenül fontos, és a kifejezetten nemzeti alkotmányos rendre vonatkozó önazonosságot egymástól érdemben külön is értelmezni; úgy gondoljuk, hogy magának az identitás-fogalomnak az így bemutatott sajátosságai, amelyeket igyekeztünk tehát első szinten általánosan, majd a nemzeti és a nemzeti alkotmányos önazonosság, végül kifejezetten e harmadik tekintetében is leírni, ki is jelölik azokat az irányokat, amelyek a nemzeti alkotmányos

²²⁷ VÖRÖS Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában in Jogtudományi Közlöny, 2016. évf. 10. szám, 491-508. o.

²²⁸ CHRONOWSKI Nóra, VINCZE Attila: Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai? in CHRONOWSKI Nóra (szerk.), már idézett mű, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017., 93-127. o.

identitás immár alkotmányjogi meghatározásához, vagy legalábbis az azt esetleges alkotó elemeknek az azonosításához vezethetnek el.

Amikor kifejezetten a nemzeti alkotmányos önazonosságot alkotó elemeken keresztül annak tartalmi meghatározását keressük tehát, olyan alkotmányos elveket, esetleg elvont szabályokat kell tudnunk azonosítani, amelyek az adott alkotmányos rend sajátos jellemzőit adják, ugyanakkor más alkotmányos rendszereket is jellemezhetnek; úgy biztosítják általánosan és akár a gyakorlatban is az adott alkotmányos rend egységességét, hogy ugyanakkor nem zárják ki, hogy az más önazonosságot magukénak ismerő rendszereket is be tudjon fogadni; végül pedig az adott rendszer folytonosságához oly módon járulnak hozzá, hogy eközben egyrészt folytonos fejlődésen, változáson esnek át, másrészt tekintettel vannak a külső változásokra is.²²⁹ Elemzésünket már ezen általános, a meghatározással kapcsolatos módszerre vonatkozó fejtegetéseinkkel is az európai integráció által támasztott kihívások felé kívántuk kinyitni.

1.2. A nemzeti alkotmányos önazonosság meghatározásának célja

Az identitásnak, és erről annak meghatározása során nem csupán gyakorlati okból, de elméleti alapon sem feledkezhetünk meg, ahogyan láttuk, célja van. A legáltalánosabb értelemben tisztelet kíván, illetve védelmet vár el. Azonban magának a fogalomnak az általános elemzésével az is belátható, hogy az úgy a megismerés, mint az elismerés, vagy még pontosabban a megismerhetőség és az elismerhetőség alapja. Az önazonosság ugyanis, miközben védelmét biztosítani kell, hiszen anélkül maga a személy vagy dolog, amelyre vonatkozik, feloldódna egy tágabb környezetben; biztosítja az adott személy, dolog azonosítását, lehetőségét teremt arra, hogy azt a környezetétől elkülönítsük, lényeges jellemzői által az önálló egységként jelenjen meg. Miközben pedig az identitás elvárja, hogy a külső környezet tiszteletben tartsa éppen ezeket az adott személy, dolog lényegéhez tartozó jellemzőket, megengedi, hogy azt elismerése által a tágabb környezetébe beillesszük.

Álláspontunk tehát az, hogy minél erősebb az identitás, annál könnyebb az általa azonosított személy vagy dolog számára annak környezetével a kapcsolatteremtés. Az önazonosságot így semmiképpen sem szabad szégyellni, de azt állandó hivatkozással előtérbe helyezni is felesleges.²³⁰ Miközben az identitás általában adott, ha úgy tetszik, magától értetődő, azonosítása éppen azért érdekes, mert egyrészt alakító és bár, ahogyan láttuk, csupán közvetve alakítandó is, másrészt a külső környezettel való kapcsolatteremtés során elméleti és gyakorlati szempontok alapján is olyan fogalom, amely ugyan behatárolja, de egyúttal alkalmassá is teszi

²²⁹ Bertrand Mathieu hozzászólása in *Constitutions nationales et valeurs européennes*, Szeged, Centre universitaire francophone, 2015., 160-173. o.

²³⁰ CSINK Lóránt, már idézett cikk, 134. o.

az általa azonosított személy vagy dolog illeszkedését a más, külső halmazokkal és rendszerekkel. Meggyőződésünk, hogy egyedül egy jól azonosított rend hozható kapcsolatba egy másik renddel.

Az identitással rendelkező lényegét adó jellemzők összessége csak azt akadályozza, hogy az, ahogyan említettük, feloldódjon e találkozás során, ugyanakkor éppen ezek megismerése és elismerése teszi lehetővé azoknak a kompromisszumoknak a kialakítását, amelyekkel a rendek békés, egymást tiszteletben tartó, és így egymás létét és működését nem veszélyeztető együttélése, azaz éppen hogy zavaratlan létezése és működése biztosítható. Általában is nehézséget okoz azonban, ha személy vagy dolog önazonossága nem érett, nem kiforrott, az ilyen identitásválságban szenvedő egyén számára ugyanis, részben azért, hogy megfelelő önazonosságának hiánya miatt egyfajta túlzott identitáskeresés és kényszeres bizonyítás jellemezi majd, de már önmagában azért is, mert nem megismerhető vagy még pontosabban kiismerhető, nehézkes a kapcsolatteremtés a külső környezettel.

Általános megállapításainkat a nemzeti alkotmányos önazonosságra vonatkoztatva először is arra kívánunk egészen nyilvánvalóan rámutatni, hogy az identitás, és erre az azt alkotó lényeges elemek tartalmának azonosítása során mindenképpen figyelemmel kell lennünk, és így az alkotmányos rendre vonatkozó identitás meghatározásának kérdése vagy egy jelentősebb változás, átmenet, vagy pedig egy erős külső hatás, külső környezettel való találkozás során válik igazán érdekessé.²³¹ Nem véletlen, hogy a fogalom, ahogyan erre már tettünk említést, különös jelentőséget szerzett magának a közép-európai alkotmányos rendek vonatkozásában, ahol az alkotmányos rendszerek közötti változás is okot adott az európai integráció mellett arra, hogy kutassák az alkotmányos önazonosság meghatározását, és annak következményeit, ahogyan szintén említettük, kitérve az annak politikai közösséget, nemzetet alakító, egységteremtő, összetartó erejére is.²³²

Miközben így bizonyítható, hogy az alkotmányos identitásnak van önmeghatározó szerepe, amely tehát éppen a változások kapcsán mutatkozhat meg különösen hangsúlyosan, tagadjuk, hogy az alkotmányos önazonosság önmagában magára az alkotmányos önmeghatározásra vonatkozna.²³³ Az önazonosság és az önmeghatározás között ennél sokkal közvetettebb az összefüggés. Ezzel kapcsolatban először is utalnánk arra, amit korábban már igyekeztünk alapvetésként lefektetni, hogy tudniillik az önazonosság adott, így az csak közvetetten

²³¹ SÜLYÖK Márton, már idézett cikke, 2016., 246. o.

²³² HABERMAS, már idézett cikk, 22. o.

²³³ TRÓCSÁNYI László: Émergence et définition du concept d'identité constitutionnelle en droit européen in Liban – Hongrie, Identité et migration, Szeged, Centre universitaire francophone, 2017., 11-19. o.

alakítható. Miközben nyilvánvalóan hozzájárul az önmeghatározáshoz, nem egy erre vonatkozó tudatos cselekvést vár el, és semmiképpen sem ilyenre vonatkozik. Mindazonáltal azt elfogadjuk, hogy az alkotmányfejlődés során maga az alkotmányos önazonosság is fejlődik, változik, erre pedig magától értetődő módon az alkotmányozónak is ráhatása van.

Itt szeretnénk emlékeztetni arra is, hogy a nemzeti alkotmányos identitás ugyan alapja, de nem biztosítéka a nemzeti alkotmányos létnek, ugyanis az magára a létezésre csak közvetve vonatkozik, miközben annak mikéntjét határozza meg. Az alkotmányos önazonosság meghatározására tehát nem azért van szükség, hogy magának az alkotmányos rendnek a létét igazoljuk, bár általa annak olyan lényeges elemeit tudjuk leírni, amelyek védelmével biztosítható, hogy az ne oldódhasson fel, ahogy erre korábban tettünk említést, egy tágabb környezetben. De ez az adott rend lényeges jellemzőinek, úgy is fogalmazhatnánk, létezése és működése módjára vonatkozó adottságainak a meghatározását és ezek védelmét, megőrzését helyezi az elemzés körébe, így a rendnek magára a létére csak közvetve vonatkozik. Itt csak említjük, hogy a szuverenitás és az identitás éppen ezáltal különíthető el egymástól.

Az identitás céljával kapcsolatos elméleti nehézségek, és az ezekben rejlő veszélyek tárgyalása, ezáltal pedig a későbbi elméleti és gyakorlati meghatározás pontosabb elvégzése, éppen az önazonosság célja szerinti vizsgálata során immár nem kerülhetjük el, hogy ne helyezzük hacsak egyelőre általánosan is a kérdést az európai integrációs környezetbe. Ahogyan említettük ugyanis, egyrészt az alkotmányos rendek átalakulása, azaz az alkotmányos rendszerváltozás másrészt pedig a külső környezettel különösen, ha az olyan szervezett rendszerként jelenik meg mint az uniós jog, amely ráadásul kifejezetten elvárja a rendszerek közötti találkozást, ahogyan sokan fogalmaznak, ütközést okoz; való szembesülés okozza, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság kérdése felmerül. A kérdésünket tehát úgy fogalmazhatjuk át, hogy az a nemzeti alkotmányos önazonosságnak az európai integrációs környezetben megvalósuló céljára vonatkozzon.

Korábban gondolatmenetünket követve először is azt kívánjuk leszögezni, hogy a nemzeti alkotmányos identitás magára a hatáskör-átruházásra,²³⁴ amely egyébként, ahogyan ezt a szuverenitás kapcsán részletesen is tárgyaltuk, a legtöbb esetben kifejezett alkotmányos mozzanatként jelenik meg a tagállami alkotmányokba; nem, illetve a fentiek okán úgy fogalmaznánk inkább, csak nagyon közvetetten vonatkozhat. Még ha feltételezzük is, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság tiszteletben tartása azt jelenti, hogy a tagállamok politikai vagy számunkra inkább alkotmányos létezésének védelmét követeljük meg, ezt az identitást

²³⁴ Ibidem, 16. o.

alkotó jellemzőkön keresztül a létezés és működés módja kapcsán tudjuk valójában megvalósítani. Ahogyan egyébként a hatáskör-átruházás tekintetében a szuverenitásnál alaposabban vizsgálándó, vizsgáltuk is, itt sem a hatáskör átruházása, hanem annak gyakorlása, bár így nem kizárólag a hatáskörgyakorlás módja kapcsán érvényesülhet korlát.

Az Unió létezése, működése során a tagállami nemzeti alkotmányos identitás tiszteletben tartása tehát nagyon általánosan azt követeli meg, hogy miközben az Unió az átruházott hatáskörök alapján megvalósuló közhatalmi cselekvést folytat, ennek során a nemzeti alkotmányos rend lényeges, meghatározó jellemzőit ne sérthesse. Ahogyan részletesen is vizsgálni fogjuk, maga az uniós szerződéses rendelkezés is ilyen módon határozza meg elvként a nemzeti alkotmányos identitás tiszteletét.²³⁵ A szerződésszövegben szereplő példa, a szövetségi államok ilyen jellege kapcsán még világosabbá tette, hogy pontosan mit is érthet az uniós jog nemzeti alkotmányos identitás alatt. Az Európai Unió működése során akkor tartja tiszteletben szövetségi szerkezetű tagállamainak ezzel kapcsolatos alkotmányos rendjük lényegére vonatkozó sajátosságát, ha egyébként fennálló hatásköreit nem gyakorolja olyan módon, hogy a szövetségi szerkezet és annak alkotmányos következményei sérüljenek.

Hangsúlyozzuk tehát, hogy az Unió és a tagállamok viszonyában az egyébként e viszonytól függetlenül is létező és legalábbis a fenti nehézségek ellenére alapvető alkotó elemei alapján meghatározható alkotmányos identitás, amelynek tiszteletét az uniós elsődleges jog, az ebből eredő következményekkel, tehát az ezzel ellentétes uniós cselekvés érvényességét megkérdőjelezve, maga is előírja; az uniós hatalomgyakorlás vonatkozásában értelmezhető: célja, hogy megvédje az alkotmányos rend alapvető lényegét meghatározó sajátosságokat azoknak következményeikkel együttes fenntartását biztosítva, a szuverenitás alapján megvalósuló, de alkotmányos, így ezeket a sajátosságokat értelemszerűen védő keretek közötti tagállami hatalomgyakorlással versengő; az átruházott hatáskörök alapján megvalósuló uniós hatalomgyakorlással szemben.

Anélkül, hogy már itt részletesen elvégeznénk a nemzeti alkotmányos identitás gyakorlati tiszteletben tartásával és védelmével a későbbiekben megvalósítandó elemzésünket, érdemes kiemelni, hogy az alkotmányos identitás, amely tehát az uniós hatalomgyakorlással kapcsolatos korlát, amennyiben az azt alkotó lényeges alkotmányos jellemzők tisztelete az azok sérülésével járó uniós közhatalmi cselekvést teszi úgy az uniós szerződéses rendelkezéssel mint a nemzeti alkotmányjoggal ellentétessé, valójában az uniós jog érvényesülésével szembeni ellenállás eszközeként jelenhet meg.²³⁶ A gyakorlatban tehát az uniós jogi norma elsőbbségének, azaz

²³⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés már hivatkozott 4. cikkének (2) bekezdése.

²³⁶ CHRONOWSKI Nóra, VINCZE Attila, korábban idézett cikk, 118. o.

hatékony érvényesülésének lesznek a nemzeti alkotmányos identitás, illetve az azt alkotó lényeges alkotmányos elvek és szabályok a korlátjai. Ahogyan korábban a szuverenitás kapcsán is vontunk le ilyen következtetést, ez csak akkor lehetséges, ha elvetjük az uniós bírósági ítélkezési gyakorlatból következő abszolút elsőbbséget.²³⁷

Miközben persze az ellenállás eszköze, és mint ilyen korlát a nemzeti alkotmányos önazonosság, mégis, továbbra is fenn kívánjuk tartani a korábban már általános, elméleti szinten ezzel kapcsolatban levont következtetésünket, valójában arra alkalmas, hogy összebékítsük a nemzeti alkotmányos rendet és az átruházott hatáskörök alapján megvalósuló uniós hatalomgyakorlást. Túl azon, hogy ehhez elengedhetetlen, hogy kiindulási pontként szögezzük le ismét, hogy magát a hatáskörök átruházását ez csupán igen közvetett módon érintheti, azt is ki kívánjuk emelni, hogy erre az uniós jog alkalmazása, illetve alkalmazásának ellenőrzése, tehát érvényesülése során van lehetőség. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy magát a nemzeti alkotmányos identitást úgy kellene meghatározni, hogy az kifejezetten ilyen hatás kiváltására, azaz az uniós jog érvényesülésének akadályozására legyen alkalmas, az nyilvánvalóan ennél ugyanis átfogóbb.

Arra kívánunk tehát rámutatni, hogy veszélyes lenne a nemzeti alkotmányos önazonosság meghatározása, illetve az azt alkotó lényeges nemzeti alkotmányos elvek és szabályok azonosítása során kizárólag abból kiindulni, hogy minthogy az önazonosság célja a védelem, ez pedig az uniós jog elsőbbségének való ellenállásban tud igazán megvalósulni, a célból kiindulva kifejezetten olyan fogalmi tartalom, olyan elvek és szabályok azonosítására törekedjünk, amelyek e célnak a hatékony megvalósítását szolgálhatják. Ezáltal ugyanis az alkotmányos identitás ennél jóval összetettebb, és mint láttuk, úgy paradoxonokon át értelmezhető sajátosságai mögött rejlő jellege, mint egyébként inkább a megfelelő illeszkedést, mint a pusztá ellenállást kereső valódi célja által pontosított fogalmával ellentétes módon értelmeznénk azt. Ezt pedig a gyakorlatban is elkerülendő.

A fentiek miatt, elsősorban tehát a nemzeti alkotmányos önazonosság céljához kapcsolódó meghatározási nehézségek vizsgálatából levont következtetéseink nyomán nem értünk egyet sem azzal a megközelítéssel, amely a nemzeti alkotmányos önazonosságban a nemzeti szuverenitás uniós hatáskörökkel szembeni, máskülönben elfogadhatatlan védelmének titkos fegyverét keresi, sem pedig azzal, amely szerint a nemzeti alkotmányos önazonosság az uniós jog elsőbbségének elvét megkérdőjelező délibáb csupán, amely a gyakorlatban érvényesítése során úgy tartalmilag mint formailag érdemi hatást nem válthatna ki. Véleményünk szerint

²³⁷ Az Európai Közösségek Bíróságának a 11-70 sz. ügyben hozott, már idézett ítélete.

mindkét megközelítés hibája, hogy a fogalmat túlzottan leegyszerűsíti egyébként éppen annak valóban fontos célja alapján, ezáltal azonban megakadályozza, hogy ennél átfogóbb célját, tudniillik a nemzeti alkotmányos rend és az uniós jog közötti viszonyt érdemben szabályozását megvalósítsa.

Fenti következtetéseinkre röviden immár ebben a környezetben emlékeztetve: meglátásunk szerint a nemzeti alkotmányos identitás olyan nemzeti alkotmányosságra vonatkozó sajátosságokból épül fel, amelyek az adott alkotmányos rend lényegét adják, ugyanakkor más alkotmányos rendszereknek is sajátjai lehetnek. Ezáltal tehát nem gondoljuk, bár a két megközelítés első ránézésre valóban egymással ellentétesnek látszik, hogy egyfajta érdemi fordulatot jelentene ennek vizsgálata a korábban uralkodó, közös európai alkotmányos örökségre vonatkozó alkotmányjogi gondolkodáshoz képest. A két terület részben lefedi, részben pedig a két elemzés kiegészíti, ellensúlyozza egymást. Ennél is fontosabb azonban, hogy az alkotmányos identitás, illetve az azt alkotó a nemzeti alkotmányos rendet lényegében meghatározó sajátosságok a rend egységességének és folytonosságának biztosítására úgy alkalmasak, hogy azt egyúttal befogadóvá és fejlődőképpé tegyék azt.

Ahhoz, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság alkalmas legyen tehát ezen eredeti céljának elérésére, annak meghatározását inkább ezekre tekintettel kell elvégeznünk. Korábbi következtetéseinket egészen világosan beemelve: ez az európai integráció viszonylatában azt jelenti, hogy azt kell kizárnunk, hogy a nemzeti alkotmányos identitás sajátosságai szembe kerüljenek az általánosan elfogadott európai alkotmányos elvekkel, de különösen, hogy a nemzeti alkotmányos rendeknek az európai integrációra adott válaszaik nyomán kialakult európai identitásából fakadó jellemzőik kizárják nemzeti sajátosságaikat,²³⁸ továbbá hogy a tagállami léthez való alkalmazkodásuk során elveszítsék az őket meghatározó lényegi jellemzőiket. Ezáltal válhat a nemzeti alkotmányos identitás egy valódi uniós és nemzeti szempontokat egyaránt érvényesítő alkotmányos rendszer(ek) alapelvevé.

A nemzeti alkotmányos önazonosságot, illetve tágabb értelemben az uniós jog és a nemzeti alkotmányjog viszonyát behatóan vizsgáló szerzők, meglátásunk szerint, így tekinthették e fogalmat alapul egy kompozit-,²³⁹ vagy e fogalom mentén is értelmezhető ellenpontosított²⁴⁰ alkotmányosság képének kidolgozásához. Az alapvető probléma, amelyre már mi is többször utaltunk, adott: az uniós jog, illetve annak az átruházott hatáskörök alapján megvalósuló uniós

²³⁸ A francia Alkotmánytanács 2006-540 DC, már idézett döntése.

²³⁹ VON BOGDANDY, Armin, SHTILL, Stefan, már idézett cikk. 1420-1421. o.

²⁴⁰ POIARES MADURO, Miguel: *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action in Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart, 2003., 501-573. o.

hatalomgyakorlás hatékonyságát szem előtt tartó értelmezése és a nemzeti alkotmányjog, illetve annak a szuverenitás alapján a nemzeti alkotmányosság érvényesülését egyébként bármilyen hatalomgyakorlással szemben megkövetelő alkalmazása kerül feloldhatatlannak látszó ellentétbe. Ahogyan láttuk önmagában a párbeszéd módszerének hangsúlyozása és ez alapján egy elfogadható együttélés kereteinek közös kialakítása e probléma megoldására nem elégséges – véleményünk szerint gyakorlati szinten sem.

Olyan több szinten értelmezhető, de a szintek között a folyamatos kapcsolatot is magyarázó modell kidolgozására van tehát szükség, amelyben egyenlő mértékben, ha úgy tetszik, éppen a lényeges tartalmi elemek és azok következményeinek sérülme nélkül érvényesülhet az uniós jog, annak magára a hatékony érvényesülésre kimondott, ugyan így már nem abszolút, de mégis a szerződéses keretek között is megengedett módon korlátozott elsőbbségével együtt; de ugyanakkor nem sérül a nemzeti alkotmányos rend lényeges jellege sem, azaz alkotmányos fenntartások is érvényesülnek az alkotmányosan egyébként megengedett hatáskör-átruházás alapján annak hatékonyságát is szem előtt tartva megvalósuló uniós cselekvéssel szemben. Véleményünk szerint a nemzeti alkotmányos identitás egy ilyen modell kidolgozásának lehet az alapfogalma. Ahogyan egyébként a fent említett képeket használó elméletek is, ugyan az első esetében inkább a nemzeti alkotmányos fenntartásokra, a második esetében az uniós jog érvényesülésére helyezve a hangsúlyt, erre tesznek kísérletet.

Az uniós jog oldaláról közelítve a nemzeti alkotmányos identitás azért látszik egy ilyen modell kidolgozásához nagyon is hasznos alapfogalomnak, mert annak tiszteletét az elsődleges jog szintjén előíró rendelkezés, ugyan ahogyan látni fogjuk, ennek gyakorlati értelmezése és alkalmazása valójában eddig ilyen irányba még nem nyílt ki, és egyébként is feltehetőleg az önazonosság kompromisszumra való készségét helyezné előtérbe, miközben az elsőbbség korlátozása kapcsán a kompromisszumra magához képest külső joggal, és ahhoz kapcsolódó ellenőrzéssel kapcsolatban kevésbé lenne nyitott; mégiscsak megengedi nemzeti alkotmányos szempont, így akár fenntartás érvényesülését is. Az alapjogvédelem alkotmányosan fontos, de több szintű védelem során, bár ezúttal is a külső ellenőrzést háttérbe szorító kellően biztosított területe mellett pedig ez az egyetlen uniós jog által is elfogadott tér alkotmányos szabályokra való hivatkozáshoz.

Itt tehát nem jelentkeznek azok a nehézségek, amelyeket a szuverenitás kapcsán részletesen bemutattunk. Egyrészt maga a fogalom, ahogyan említettük, újszerűsége és elvont, de éppen a befogadást és az alkalmazkodást magába foglaló természetéből adódó képlékenysége, továbbá a szuverenitásnál egyértelműen jelentkező önmagában is ellentmondásos, nehézkes elméleti problémák hiánya miatt, kifejezetten alkalmas arra, hogy átfogó szabályozó elvként segítsen az

uniós és a nemzeti jogrendszerek alkotmányos szempontokat is érvényre jutni engedő illesztésében. Másrészt pedig az uniós jogi említése miatt talán, bár az elsőbbség elvének abszolút értelmezése továbbra is akadálya lehet egy ilyen kompromisszum kialakításának, elkerülhető, hogy a szuverenitás és elsőbbség kapcsán tárgyalt feloldhatatlan paradoxon csapdájába essünk az alkotmányos szabályok és elvek érvényesítése vonatkozó törekvéseinkkel.

Az, hogy a nemzeti alkotmányos identitás tiszteletben tartása valójában milyen nemzeti alkotmányos elvek és szabályok gyakorlati érvényesítését engedhetik meg az uniós joggal, mint láttuk, annak alkalmazásával, tehát az elsőbbség elvének érvényesülésével szemben, későbbi az ezzel kapcsolatos uniós gyakorlatot is vizsgáló elemzésünk tárgya lesz. Azt azonban fontosnak tartjuk a fogalom célja szerinti meghatározásával kapcsolatos nehézségek bemutatása során is már tehát így, elméleti és általános módon kiemelni, hogy az identitás védelmi célja, miközben annak befogadó és alkalmazkodó jellegéről sem feledkezünk el, az uniós jog szerint is arra irányul, hogy az adott nemzeti alkotmányos rend lényegét adó elvek és szabályok érvényesülhessenek. Erre a nemzeti alkotmányos önazonosság meghatározásánál is figyelemmel kell lennünk.

A nemzeti alkotmányjog oldaláról közelítve pedig a nemzeti alkotmányos önazonosság azért látszik kifejezetten alkalmasnak az uniós jog közvetlen alkalmazhatósága, ugyanakkor éppen ennek kimondásához szükséges *sui generis* jellegének elfogadása mentén jelentkező kettősség feloldására, mert a szuverenitásnál tapasztalt közös tő és hatáskör-átruházás alapján ugyan magyarázható, de következményeinek érvényesítése során nehézkes és különösen szűk nemzeti alkotmányos védelem érvényesítésével ellentétben itt legalábbis a nemzeti alkotmányos rend lényegi jellegét meghatározó elvek és szabályok tekintetében arra nyílik lehetőség, hogy a nemzeti alkotmányosság által megkövetelt egységességet valamiféleképpen mégiscsak biztosítani lehessen. Nem véletlen, ahogyan a gyakorlat vizsgálata során erre rá fogunk mutatni, hogy ezáltal az európai építkezés egyfajta általános alkotmányosságának biztosítékát vélük az uniós jogban felfedezni a nemzeti alkotmánybíróságok.²⁴¹

Ha úgy tetszik, amolyan mégis szabályozó elv lehet a nemzeti alkotmányjog számára a nemzeti alkotmányos identitás, ahogyan egyébként az uniós jog számára is az. Utóbbi esetében, ahogyan láttuk, az uniós jog érvényesülésének szabálya, az elsőbbség alóli kivételként minősíthető ilyennek, amikor azt engedi, hogy mégiscsak nemzeti alkotmányos elvek, szabályok érvényesüljenek akár az uniós jog alkalmazásának elutasításával. Itt pedig kifejezetten egyfajta

²⁴¹ A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) határozata, 49. pont.

szelep lehet, amely arra biztosít lehetőséget, hogy miközben az uniós jog érvényesülését alkotmányos követelményként is elfogadja a nemzeti alkotmányjog, mégis lehetősége maradjon arra, hogy végső eszközként azzal szemben is alkotmányos elvet vagy szabályt érvényesíthessen.²⁴² A nemzeti alkotmányos rend ugyan nem csupán megengedi, de hangsúlyozzuk, alkotmányosan is elismeri, hogy a nemzeti alkotmányjog által is támasztott követelmények az uniós joggal szemben inkább annak saját keretei között érvényesüljenek, ha azonban ez nem megvalósítható, úgy saját identitására hivatkozva lényeges elvet vagy szabályt érvényesíthet.

A nemzeti alkotmányjog nézőpontjából is hangsúlyozandó azonban, hogy itt sem arról van szó, hogy egyfajta nemzeti alkotmányos alap vagy a szuverenitáshoz szorosabban kötődni látszó hatáskörök fenntartására irányulhat a nemzeti alkotmányos önazonosság védelme. Az ugyanis kifejezetten a hatáskörgyakorlás tekintetében biztosít lehetőséget lényeges alkotmányos elvek és szabályok érvényesítésére azáltal, hogy az azokkal ellentétes hatalomgyakorlás következményeit, tehát az uniós jog ilyen jellegű alkalmazását kizárhatja. Ahogyan korábban tettünk rá említést, nem az alkotmányos rend létének közvetlen, hanem az alkotmányos rend és működése mikéntje által azt legfeljebb közvetetten érintő védelem eszköze az alkotmányos identitás. Ez azonban nem jelenti azt sem, hogy csak kifejezetten az adott alkotmányos rendre egyedileg jellemző alkotmányos elveket és szabályokat lehetne érvényesíteni, inkább azon van a hangsúly, hogy ezek annak lényegéhez kapcsolódjanak.

Éppen az alkotmányos önazonosság célja szerinti meghatározási nehézségek tárgyalásán keresztül végül tehát arra a következtetésre jutunk, hogy maga az alkotmányos identitás-fogalom nem egy alkotmányos pluralizmus megteremtője,²⁴³ miközben annak létét egyébként nem tagadjuk. Nem arról van ugyanis szó, hogy miközben alkotmányos jellegű követelmények érvényesülését az uniós jog, amely máskülönben éppen hatékony érvényesülését folyamatosan az előtérbe helyezve, igyekszik kizárni²⁴⁴ a külső ellenőrzés lehetőségét, saját keretei között általában biztosítja, ha egyedi, csak egy adott alkotmányos rendet, de azt lényegileg jellemző alkotmányos követelménnyel kerül szembe, az az alkotmányos önazonosság védelmén keresztül lenne érvényesíthető. Ennél ugyanis, ahogyan láttuk, jóval összetettebb az alkotmányos önazonosság fogalma.

²⁴² A francia Alkotmánytanács 2006-540 DC, már idézett döntése.

²⁴³ SULYOK Tamás: A kompozit alkotmányosság időszerű kérdései in Ünnepi kötet Dr. Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára, Acta Juridica et Politica Szeged, 2016., Tom. LXXIX, 607-614. o.

²⁴⁴ Az Európai Unió Bíróságának 2/13. sz. 2014. december 18-án elfogadott véleménye.

Az identitás fogalmának meghatározásával kapcsolatos nehézségeket meglehetősen alaposan igyekeztünk elméleti szinten tisztázni. Ezt véleményünk szerint túl a fogalom újszerűségéből és elvont jellegéből adódó képlékenységen, az indokolja, hogy meglehetősen sok a félreértés, ezt pedig a nemzeti alkotmányos önazonosság fogalmának gyakorlati vizsgálata során többször is tapasztalni fogjuk, magának az identitásnak a fogalmi tartalma kapcsán.²⁴⁵ A fogalommal kapcsolatos félreértések fő oka meglátásunk szerint az, hogy abban több paradox jelleg is megmutatkozik. Ezzel párhuzamosan pedig éppen a fogalom célja szerinti nem kellően pontos és átfogó értelmezése is immár kifejezetten az alkotmányos önazonosság kapcsán számos további tévútra vezethet. Fontosnak tartottuk tehát egyrészt alaposan megvizsgálni azokat a jelentéstartalmakat, amelyeket az identitás fogalma általában magába foglal, emellett, illetve a jelentéstartalmakat vizsgálatunkba beemelve pontosítani és átfogóan vizsgálni az identitás nemzeti alkotmányos meghatározásának célját is.

Az ezzel kapcsolatos elemzésünk úgy igyekezett alapvetően az identitás, illetve a nemzeti alkotmányos önazonosság meghatározásának elsősorban a módszerére irányuló következtetéseket levonni, hogy közben azt próbáltuk elsősorban feltérképezni, hogy melyek azok az értelmezési utak, amelyek a fogalmi jelentés meghatározása során zsákutcáknak bizonyulhatnak. Túl azon tehát, hogy értékes módszertani következtetéseket tudtunk levonni úgy az identitás fogalmi jellege, mint annak célja, illetve az ezekhez kapcsolódó nehézségek vonatkozásában, azt is igyekeztünk már így általános és elméleti jelleggel éppen az esetleges félreértések elkerülése végett megállapítani, hogy mi nem lehet az identitás, és mire nem irányulhat annak védelme, elsősorban a nemzeti alkotmányos önazonosságra vonatkoztatva, hogy hol kerülendő ennek kapcsán a túlzott, így magának a fogalomnak a tartalmi sérülését okozó szűkítés.

Miközben igyekeztünk világosan tisztázni az identitás, nemzeti identitás és nemzeti alkotmányos identitás fogalmi közötti esetleges zavart okozó átfedéseket, az egyes fogalmak közötti kapcsolatot bemutatva, de ugyanakkor azokat egymástól le is határolva, arra a következtetésre jutottunk immár kifejezetten a nemzeti alkotmányos önazonosság vonatkozásában, hogy az nem a kifejezett egyediség, kizárólagosság és állandóság jellemzőit előtérbe helyezve értelmezendő, hanem éppen az osztottság, befogadás és alkalmazkodás tekintetében fennálló jellege kapcsán is vizsgálendő, meghatározandó. Bár a fennálló kapcsolatok miatt közvetve értelmezhető, mégis alapvetően elhatárolandó az identitás az

²⁴⁵ BLUTMAN László, már idézett cikk, p. 1.

önmeghatározásra vonatkozó alkotmányos lehetőségétől, kényszersztől is. Az identitás a nemzeti alkotmányos rend vonatkozásában tehát inkább adottság, mint állandóan alakítandó jelleg.

Azáltal, hogy az identitás fogalmának, meghatározásának célját is beemeltük vizsgálódásunk körébe, azt igyekeztünk kellő alapossággal áttekinteni, hogy miközben az önazonosság tisztelete, védelme az az átfogó cél, amely a fogalom meghatározása során is irányt mutathat az ezzel kapcsolatos gondolkodásnak, az identitás fogalma mögött valójában a megismerhetőség és elismerhetőség célja húzódik meg. Továbbá bár az identitás teszi lehetővé az általa jellemzett személy vagy dolog meghatározhatóságát, valójában az, ismét csak úgy fogalmazzunk, adottság, amely ugyan közvetve és részben alakítható, de nem maga a meghatározás az identitás fogalmának egyetlen célja, annak összetettsége miatt erre a célra leegyszerűsítve önmagában nem határozható meg annak fogalmi tartalma. Végül az identitás nem közvetlenül az adott személy vagy dolog létehez, hanem annak létezésére és működésére vonatkozó jellegéhez köthető inkább.

A nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán a fentebbi az identitás fogalmi meghatározásánál nehézséget jelentő célok a szűkítéseket és az ezekből adódó félreértéseket elkerülendő vizsgálata során, nem feledkezhettünk meg arról, ahogyan azt a gyakorlat során részletesen, de éppen e nehézségekből adódó veszélyek elkerülésével elemezni fogjuk, hogy a nemzeti alkotmányos identitás fogalmának időszerűségét az uniós jogi valósággal való szembesülés adja. Egészen pontosan, ha a célt keressük, a nemzeti alkotmányos önazonosság tisztelete, illetve védelme úgy az uniós, mint a nemzeti alkotmányjog számára az elsőbbség abszolút elvével szembeni fenntartások érvényesítésének eszköze, azaz az azt alkotó alkotmányos elvek és szabályok érvényesítésére irányul a fogalommal kapcsolatos alapelv, ezáltal az uniós jog elsőbbségének abszolút elvét az uniós jog által is megengedett formában lerontva.

E vizsgálódásunk során már elméleti és általános módon is azt állapítottuk meg, hogy miközben a nemzeti alkotmányos önazonosság megőrzése az uniós jog alkalmazásának tilalmához vezethet, a fogalomhoz kapcsolódó cél e védelmen és annak következményén túl összetettebb célként értelmezendő ahhoz, hogy a fogalmat ne túlzottan szűkítő módon határozhassuk meg. Így a fogalom meghatározása során mindenképpen érdemes elkerülni, hogy csak és önmagában abból induljunk ki, hogy egyfajta alkotmányos magot vagy éppen magát a szuverenitást védene az általa. Ugyan az uniós jog abszolút elsőbbségével szemben alkotmányos elvek és szabályok érvényesítése első ránézésre azt a látszatot mutathatja, hogy a nemzeti alkotmányos identitás védelme akár erre is irányulhatna, határozott álláspontunk, hogy valójában a nemzeti alkotmányos önazonosság megőrzésén keresztül éppen az uniós jog alkotmányos illesztése válik lehetségessé.

Miközben pedig a nemzeti alkotmányjog oldaláról közelítve tehát az alkotmányos önazonosság fenntartásával kapcsolatos célt az uniós jogi valóság és különösen az elsőbbség ugyan ezáltal már abszolútként nem elfogadható elve vonatkozásában tehát úgy értelmezzük, hogy az valójában éppen a közvetlen alkalmazhatóságon keresztül, de annak megállapításához szükséges *sui generis* jelleg mellett megjelenő jogi kettősségből fakadó alkotmányos aggályok feloldására irányulhat, amennyiben lehetőséget biztosít legalább az alkotmányos rend lényegéhez kapcsolódó elvek és szabályok érvényesítésére; az uniós jog oldaláról közelítve azt a szintén cél szerinti meghatározásnál adódó szűkítést kívánjuk elkerülni, hogy a nemzeti alkotmányos rend identitásának tisztelete csupán egyfajta az uniós jog által már biztosított alkotmányos jellegű szabályokhoz képest fennálló rendkívüli nemzeti alkotmányos sajátosság érvényesítésére vonatkozhatna.

Meglátásunk szerint a nemzeti alkotmányos önazonosság éppen ezen az adott viszonyban a fogalomhoz kapcsolódó cél leegyszerűsített értelmezése során bekövetkező szűkítések elkerülésével válhat olyan szabályozó elvvé, amely lehetőséget biztosít arra, hogy a két rendszer alkotmányos összhangját a köztük fennálló kapcsolatokra is tekintettel megteremtse. Korábbi a fogalom általános jellegéhez kapcsolódó elemzésünket is beemelve az alkotmányos önazonosság így arra teremt lehetőséget, hogy az uniós jog érvényesülésére, az uniós jogi és politikai valóság megjelenése mellett a nemzeti alkotmányosság általános szétfoslását, de különösen annak feloldódását és meghasonlását kizárhassuk. Az identitás tisztán az egyediségre, illetve kizárólagosságra és állandóságra vonatkozó jellegének tagadását követően ebben a viszonyban ugyanis különösen ezt a hármas célt látjuk leginkább azonosíthatónak.

A lehető legátfogóbban, és ezen végső következtetéssel kívánjuk elemzésünket immár kifejezetten a nemzeti alkotmányos identitás meghatározására összpontosítani, az önazonosság általánosan határozza meg az általa adott jelleget mutató létező céljait és eszközeit, cselekvéseinek irányát és módját. Az erős önazonosság a külső környezet tekintetében ezáltal öntudatot és önbizalmat biztosít²⁴⁶ ahhoz, hogy egy személy vagy dolog lényegét adó jelleg megismerését követően annak elismerése mellett alakíthassa viszonyait céljai és eszközei által meghatározott, akarata szerinti cselekvéssel. Ha az identitás szétfoslzik különösen, ha önazonossága feloldódik vagy abban meghasonlik egy adott személy vagy dolog, esetünkben az alkotmányos rend, ez a cselekvés annak következményeivel lehetetlenül el immár valóban az identitása által korábban jellemzett létező létét is veszélyeztetve.

²⁴⁶ MARTONYI János, már idézett mű, 5. o.

2. A nemzeti alkotmányos identitás általános meghatározása

A fentebbi az identitás fogalmához kapcsolódó fejtegetéseinket követően, amelyek tehát elsősorban a meghatározás módszere kapcsán igyekeztek támpontokat adni, amikor egyrészt az identitás fogalmának jellegéhez, másrészt a fogalom céljához kapcsolódóan végeztünk elemzést; az ott levont következtetések felhasználásával, még mindig általános módon, de immár kifejezetten a fogalom meghatározására törekedve igyekszünk olyan lehetséges utakat kijelölni, amelyeken keresztül egy adott nemzeti alkotmányos identitás tehát tartalmilag leírható vagy legalábbis körvonalazható. A feladatot a fenti nehézségeken túl azért csak ilyen utak kijelölésével lehetséges megoldani, mert amint láttuk az önazonosság elvont és összetett jellege miatt csak nagyon általánosan és elvontan, vagy kifejezetten az azt tartalmilag kitöltő jellemzők, tehát alkotó elemeinek az így azonban csak példálózó felsorolásával határozható meg.

Miközben tehát elemzésünket immár kifejezetten a nemzeti alkotmányos önazonosságra összpontosítjuk, először is azt, a fentebb említett okokból, de az ott feltárt összefüggésekre is tekintettel szeretnénk elhatárolni a nemzeti identitás fogalmától. A nemzeti identitás, ahogy láttuk, egyébként a nemzeti alkotmányos önazonossággal párhuzamosan, arra hatva és részben éppen azáltal befolyásolt módon fejlődik, tehát ugyanazokat az utakat járta be e fejlődése során, amelyeket a nemzeti alkotmányos önazonosság meghatározásánál is érdemesnek tartunk majd megvizsgálni.²⁴⁷ Ez azonban nem jelenti azt, hogy miközben tehát olyan általános háttere a nemzeti alkotmányos identitásnak, amelyet egyébként ez utóbbi is megfest, ne lenne elválasztható a kifejezetten a nemzeti alkotmányos rendre vonatkozó önazonosságtól. Erre tehát igyekszünk majd folyamatosan tekintettel lenni.

Átfogó, tehát általános és elvont értelmében a nemzeti alkotmányos önazonosság fogalma inkább egyfajta áttekintéssel határozható meg. Ezek a meghatározások általában egyébként éppen az önazonosság céljához kapcsolódnak, afelől közelítik meg a fogalmat, tehát érdemes ezek tekintetében a fogalmi célra vonatkozó következtetéseinket alkalmazni. Részünkről ilyen képpel, amely azonban mindig az összehasonlításból adódó kockázattal jár, hogy tudniillik lényeges fogalmi elem vész el a képi ábrázolásban, leginkább egy képlékeny, de erős hálóként tudnánk bemutatni a nemzeti alkotmányos önazonosságot. Ez a háló, amely azt körülkerítve az alkotmányos rend lényegét adja, anélkül, hogy szétfoszlana, képes befogadni, alkalmazkodni a külső hatásokhoz, de megfeszül és akadályt képez, ha annak szálait alkotó alkotmányos szabályokba vagy elvekbe ütköznének azok.

²⁴⁷ HABERMAS, már idézett cikk, 26. o.

Elgondolkodtatónak találjuk azt a megközelítést is, éppen azért, mert az ugyan, ahogyan az általános fogalmi meghatározás felállítására vonatkozó törekvések, az szintén célszerű, de mégis kifejezetten az önazonosság fogalmi tartalmához kapcsolva igyekszik megfogalmazni a nemzeti alkotmányos önazonosság lényegét; amelyben a fogalom három idősíkban jelenik meg, és annak tartalma e három ponton magának az önmeghatározásnak a kérdésére adott válaszban lelhető fel. Mi voltam, mi vagyok és mi szeretnék lenni – az a három kérdés, amelyre az önazonosság választ ad, és e válaszok adják annak tartalmát.²⁴⁸ Ugyan e megközelítés magában rejti az önmeghatározás kockázatát, ahogyan láttuk ilyen közvetlen módon az alkotmányos önazonosság nem alakítható, de ettől eltekintve meglátásunk szerint nagyon helyesen mutat rá arra, hogy az általános fogalom kapcsán fontos, hogy ilyen önmeghatározásra vonatkozó kérdésre adható válaszokban, és egy fejlődési folyamatban határozzuk meg a nemzeti alkotmányos önazonosságot.

Ha kifejezetten, ahogyan egyébként ezen általános megállapítást követően éppen ennek alapján, e megközelítés is teszi, az egyes alkotó elemek alapján kívánjuk meghatározni a nemzeti alkotmányos identitás tartalmát, érdemes lehet azt megvizsgálni, hogy milyen jellemzőkkel kell, hogy rendelkeznek az alkotmányos rend lényegét adó azon alkotmányos elvek és szabályok, amelyeket tehát ilyen fogalmi alkotó elemnek tekinthetünk. Az ezzel kapcsolatos elemzés arra az eredményre vezethet éppen a fentebbi a meghatározás módszerének nehézségeire vonatkozó következtetéseink alapján, hogy elsősorban olyan alkotmányos elveket és szabályokat keressünk az adott alkotmányos renden belül, amelyek egyrészt kellően elvont és általános jellegűek, másrészt egyfajta alkotmányfeletti értékkel bírnak, azaz azok olyan módon határozzák meg az alkotmányos rend lényegét, hogy ezt közvetlenül módosítani, ezen változtatni nem lehet. E szabályok képesek ugyanis azt az egységet és állandóságot biztosítani, amelyre az identitás fogalma igényt tart.²⁴⁹

Álláspontunk szerinti a nemzeti alkotmányos önazonosság általános meghatározása kapcsán tehát azon utak felkutatása lehet e nehéz feladat megoldásának legalkalmasabb módja, amelyeken keresztül eljuthatunk azokhoz az alkotmányos rend lényegét meghatározó alkotmányos elvekhez és szabályokhoz, amelyek valóban alkotó elemei lehetnek a fogalomnak. Egy ilyen kutatás igaz nem biztosít lehetőséget arra, hogy magát az alkotmányos önazonosságot ténylegesen meghatározza hacsak akár az azt alkotó elemek példálózó felsorolásán keresztül is,

²⁴⁸ TRÓCSÁNYI László: Une tentative d'identification des éléments de l'identité constitutionnelle hongroise dans la Loi fondamentale in Constitutions nationales et valeurs européennes, már idézett mű, 21-22. o.

²⁴⁹ GUERRINI, Marc: L'identité constitutionnelle du point de vue français in Constitutions nationales et valeurs européennes, már idézett mű, 157-160. o.

de kellően általános módon tudja kijelölni a megfelelően meghatározott módszerrel és az általános megközelítésekre, valamint az alkotó elemekre vonatkozó jellemzőkre is tekintettel legalább az alkotó elemek meghatározásának azt az irányát, amely mégis egyfajta teljeskörű képet adhat a nemzeti alkotmányos önazonosság fogalmi tartalmáról.

Miközben a jelen, azaz egy tényleges alkotmányszöveg vizsgálatát²⁵⁰ akárcsak magának a nemzetnek az akár alkotmányos önmeghatározásához kapcsolódó alkotmányos elveket és szabályokat csak kellő óvatossággal tartjuk ilyen vizsgálatra alkalmasnak. Előbbit azért, mert túlzottan pontos és egyébként viszonylag könnyen alakítható, hiszen módosítható a tartalma; utóbbit azért, mert túlzottan általános, és alkotmányos önazonossághoz inkább csak közvetve kapcsolhatók. Így éppen a múltban, egy szerves történeti fejlődés eredményeiben, illetve a jövővel kapcsolatos egyfajta az adott rend megőrzésére törekvő értékválasztásokban véljük megtalálni ezeket az utakat. Egyrészt tehát az alkotmányos rend történeti fejlődésében keressük az alkotmányos önazonosság tartalmát egy ilyen fejlődés eredményeként alkotó elveket és szabályokat, amelyek ezáltal az adott rend egységét és állandóságát tudják biztosítani. Másrészt pedig azokban a sokszor a szövegszerű alkotmányos rendelkezések mögött felfedezhető értékekben, amelyek az alkotmányos rend adott lényegi jellegét határozzák meg.

Miközben tehát a nemzeti önazonosságnak, amelyet igyekszünk kellő pontossággal elhatárolni a nemzeti alkotmányos identitástól, alapvetően kulturális szempontból meghatározható forrásai vannak, hiszen azt a nemzeti történelem, a közös múlt és annak tapasztalatai, a nyelv, esetleg a vallás, valamint az ezekhez kapcsolható hagyományok, szokások és az azok által képviselt értékek, utóbbiak megőrzése által a nemzeti egység fenntartására irányuló cél határozza meg; úgy gondoljuk, hogy a nemzeti alkotmányos identitás kapcsán is a múlt, a történeti fejlődés eredményeként jelentkező adottságok, valamint azok az éppen ilyen, ha úgy tetszik, kulturális szempontok szerint azonosítható, de kifejezetten az alkotmányos rend mikéntjére vonatkozó, az alkotmányszöveghez képest mögöttes alkotmányos tartalmat jelentő értékválasztások lehetnek alkotó elemei.

Vizsgálatunk során elsősorban a magyar alkotmányos rendet fogjuk elemezni. Ugyanakkor fenntartjuk, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság alkotó elemeinek a történetiségre²⁵¹ és az értékválasztásokra vonatkozó kutatások mentén való feltárása más nemzeti alkotmányos rendek esetében is olyan irány, amely a kapcsolódó identitás tartalmának igaz az egyes elemek azonosításán keresztül, de kellően teljeskörű módja lehet. A történetiség és az értékválasztások

²⁵⁰ Ibidem, 159. o.

²⁵¹ RIXER Ádám: A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmai in Jogelméleti Szemle 2011/3 sz., 2011., 1-24. o.

közötti arány persze eltérhet az egyes nemzeti alkotmányos rendek kapcsán. Miközben a magyar alkotmányos rend vonatkozásában annak történetiségen keresztüli meghatározása, ahogyan látni fogjuk, kifejezetten gazdag eredményre vezet, például a francia alkotmányos rend esetében éppen hogy az értékválasztások lehetnek iránymutatók az önazonosságra vonatkozó alkotmányos elvek, szabályok feltárására.²⁵²

2.1. A történeti alkotmány mint az alkotmányos önazonosság forrása

A történeti alkotmányra, illetve, ahogyan látni fogjuk, annak vívmányaira vonatkozó vizsgálat során különösen, ha azokat a nemzeti alkotmányos önazonosság forrásaiként kutatjuk, rendkívül óvatosan kell eljárunk. Miközben Magyarország Alaptörvénye a történeti alkotmány vívmányainak alkotmányos szerepet szánt, amikor azokra nem csupán a preambulumnak tekinthető Nemzeti Hitvallásban hivatkozik, hanem az alkotmányértelmezés kapcsán az azokkal való összhangban történő értelmezést írja elő,²⁵³ e vívmányok pontos meghatározása hatalmas, ha úgy tetszik, történeti felelősséget²⁵⁴ ró azokra, akik a jogot értelmezik és alkalmazzák. Különösen nagy a felelősség a témánk kapcsán, hiszen az alkotmányszöveg a nemzeti alkotmányos önazonosságot éppen a történeti alkotmányhoz köti,²⁵⁵ és egyébként másodszor ugyanitt,²⁵⁶ tehát a jogalkalmazás és jogértelmezés szabályai között említi.

A történeti alkotmányt, illetve a pontosság kedvéért még egyszer hangsúlyozandó annak vívmányait az alkotmányértelmezés körébe beemelő alaptörvényi, alkotmányos szabály hatása az alkotmánybírói ítélkezési gyakorlatra sokrétű, az számos ügy kapcsán tetten érhető.²⁵⁷ Az erre vonatkozó alkotmánybírói ítélkezési gyakorlatot jelen elemzésünk keretében nem kívánjuk részletesen bemutatni, hiszen az túlmutat a témánk, azaz a nemzeti alkotmányos önazonosság és a történeti alkotmány közötti kapcsolat feltárásán.²⁵⁸ Ugyanakkor jelezzük, hogy a történeti alkotmány vívmányainak felkutatása, és alkotmányértelmezési gyakorlatba történő beemelése során az Alkotmánybírói Számos olyan elemet azonosított, amely igenis

²⁵² GUERRINI, Marc, már idézett cikk, 160. o.

²⁵³ Magyarország Alaptörvényének R) cikkének (3) bekezdése. „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

²⁵⁴ A magyar Alkotmánybírói Számos 33/2012 (VII. 17.) határozata, 75. pont.

²⁵⁵ Magyarország Alaptörvényének Nemzeti Hitvallása. „Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelme az állam alapvető kötelessége.”

²⁵⁶ Magyarország Alaptörvénye R) cikkének (4) bekezdése. „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.”

²⁵⁷ VÖRÖS Imre, már hivatkozott cikk, 491-508. o.

²⁵⁸ KRUSZLICH Péter: Le futur dans le passé : la Constitution historique comme source et référence dans la définition de l'identité constitutionnelle hongroise, in Liban – Hongrie, Identité et migration, Szeged, Centre universitaire francophone, 2017. 39. o.

illeszkedik a nemzeti alkotmányos önazonosság fogalmához, ezeket az utóbbira vonatkozó alkotmánybíróági határozat viszonylag szép számmal meg is említi.²⁵⁹

Kifejezetten a témánk kapcsán azonban mindenekelőtt érdemes végiggondolni az alkotmányozó által használt képet, amely a nemzeti identitás történeti alkotmányban való gyökereire mutat rá. Amikor ugyanis a történeti alkotmányban, egészen pontosan éppen annak vívmányaiban igyekszünk a nemzeti alkotmányos önazonosság alkotó elemeit fellelni, e kép hasznos útbaigazítás adhat. Hiszen a látható alkotmányos rend szintje alatt, a történeti dimenzióban olyan alkotmányos elveket és szabályokat keresünk, amelyek ugyan nem jelennek meg magában a hatályos alkotmányszövegben, de annak mégis alapját adják, amely, ahogy a kép erre világosan utal, táplálja a fennálló alkotmányos rendet. A nemzeti önazonosság fogalmának alkotmányszövegbe történő rögzítését megelőzően ugyanerre a következtetésre jutott ugyanezen képek: a történelmi gyökerek és a történeti horizontra nyíló ablak említése mellett a történeti alkotmánnyal való összhangot megteremtő értelmezést előíró alkotmányos rendelkezés elemzése során az Alkotmánybíróság is.²⁶⁰

Miközben tehát nem feledkezhetünk meg arról, hogy ahogyan ezt e kép is pontosan mutatja, a történeti alkotmány vívmányai lehetnek a nemzeti alkotmányos önazonosság fontos alkotó elemei, amelyeknek akár ilyen jellegű alkotmányos használatát már magának az önazonosságnak az említése előtt, illetve attól függetlenül is az alkotmányértelmezés kapcsán az alkotmányozó kifejezetten előírta, és az alkotmánybíróági elemzése körébe be is emelte;²⁶¹ először érdemes a fentebb említett felelősséggel azt vizsgálnunk, hogy maga a történeti alkotmány annak tehát vívmányain keresztül, hogyan jelenhet meg a jelenlegi alkotmányos rend keretei között, hiszen ezáltal tudjuk majd érdemben azokat az alkotmányos önazonosság meghatározásához is figyelembe venni. Jóllehet az ezzel kapcsolatos alkotmánybíróági ítélezési gyakorlat elsősorban a történeti alkotmánnyal való értelmezési összhang kapcsán foglalkozott, úgy annak, mint a kapcsolódó elméleti szakirodalomnak az elemzése a témánk kapcsán is segíthet ebben a kutatásban.

Az elméleti szakirodalom egyébként saját fentebbi az alkotmánybíróági ítélezési gyakorlattal is egybeeső következtetéseinkhez hasonlóan már abban az időszakban, amikor egyébként a történeti alkotmány jelentette a magyar alkotmányos rend tényleges normarendszerét, az annak használatával kapcsolatos veszélyekre figyelmeztetett. Óvva int ugyanis bárkit attól, hogy az alkotmányvédelem lovagjaiként túlzott buzgóságot mutasson, a történeti alkotmány részletes

²⁵⁹ A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozata, 64. pont.

²⁶⁰ A magyar Alkotmánybíróság 33/2012., már idézett határozata, 75. pont.

²⁶¹ VÖRÖS Imre, már hivatkozott cikk, 491-508. o.

ismerete nélkül az abból megismerhető elvek és szabályok gyakorlati alkalmazása során.²⁶² Inkább annak vizsgálatát tartotta célszerűnek, amely az elődök által ránk hagyott örökséget olyan módon határozza meg, hogy azt is vizsgálja, hogyan gazdálkodtak azzal az utódok,²⁶³ magyarul a fejlődési folyamatban annak részleteit pontosan azonosítva vizsgálja a történeti alkotmányt, hogy abból a jelenre nézve is következtetéseket vonhasson le.

Mindezekre tekintettel a történeti alkotmányt ilyen összefüggésben csak úgy vizsgálhatjuk, hogy azt nem egy adott ponton rögzítjük, és egy meghatározott időszak alkotmányos elveit és szabályait kívánjuk a jelen alkotmányos értelmezési vagy akár az alkotmányos önazonosságon keresztül alkalmazási gyakorlatába változatlan módon felhasználni; hanem azt egy szerves fejlődési folyamatban illesztve, az abból következő általános elveket és szabályokat próbáljuk meg azonosítani, hogy azután ezek lehessenek a jelen alkotmányos rendben akár annak külső hatással szembeni védelme során érvényesíthetők. Így hasonlóképpen ahhoz, amit általános elméleti módon az identitás jellege kapcsán már leszögeztünk, hogy tudniillik egyfajta alkalmazkodást, fejlődést tartunk kívánatosnak a fogalom meghatározása során figyelembe venni, akár attól függetlenül is csupán a történeti alkotmány elemzése során is szempontként használjuk.

A történeti alkotmány vívmányai kifejezés éppen ezt a felfogást látszik megerősíteni. A vívmány ugyanis azt jelenti, hogy az alkotmányos örökség nem önmagában, hanem annak hozadékán, eredményein keresztül jelenhet meg. A történeti alkotmány értelmezési szempontként is, de különösen a nemzeti alkotmányos önazonosság gyökereként való vizsgálata kapcsán tehát dinamikus, a fejlődési folyamatot is figyelembe vevő elemzést tesz szükségessé. Mindeközben azonban rendkívül részletes és pontos ismeretet vár el a történeti közjogi intézmények, elvek és szabályok vonatkozásában. Szinte lehetetlenre vállalkozik tehát az, aki teljességében kívánja meghatározni, hogy miben is áll a történeti alkotmány hozadéka, még akkor is, ha erre, amint a nemzeti alkotmányos önazonosság gyakorlati védelme kapcsán látni fogjuk, legalább példálózó jelleggel szükség is lesz, hiszen a tényleges védelem biztosításához pontosan kell meghatároznunk annak történeti alkotó elemeit.

A történeti alkotmány vívmányait, miután igyekeztünk pontosan meghatározni annak lényegét, most, amikor szorosabb összefüggésbe kívánjuk hozni a nemzeti alkotmányos önazonossággal, először is a kettő közötti viszony pontos meghatározását kell elvégeznünk. Nem csupán az alkotmányozó, de az elméleti alkotmányjog számára is magától értetődő, hogy az alkotmány magyarsága, sajátos nemzeti jellege mindenekelőtt annak történeti gyökereiben keresendő.

²⁶² BÓNIS György: A történeti alkotmány, Szeged, 1942., 1. o.

²⁶³ Ibidem, 2. o.

Nem valami sajátos nemzeti szellem, hanem a múlt küzdelmei, a viszontagságos évszázadok teszik ugyanis az alkotmányos rendet igazán magyarrá.²⁶⁴ Ez a fejlődés, amely a maga sajátos folyamatával biztosítja az alkotmányos rend egységességét, továbbá annak belső összhangját és folytonosságát is megteremti. A történeti alkotmány tehát identitást teremt, annak alkotó elemei előbbi vívmányaiban lelhetők fel.

Érdemes megvizsgálni, hogy maga az alkotmányozó hogyan igyekezett ezt, a meglátásunk és a vonatkozó alkotmánybíróági ítélkezési gyakorlat²⁶⁵ szerint egyébként ilyen kifejezett alkotmányos rendelkezés nélkül is fennálló összefüggést leírni. Ahogyan erre már tettünk említést, az alkotmányos önazonosságra vonatkozó első utalás a Nemzeti Hitvallásban éppen a történeti alkotmányra vonatkozó preambulumbekendések után található. Túl azon tehát, hogy a vonatkozó alkotmányos rendelkezés szövegében is lefekteti az alkotmányos önazonosság kapcsolatát a történeti alkotmánnyal, amikor annak védelmét irányozza elő, elhelyezésével is ezt az összefüggést erősíti. Szintén említettük, hogy a jogértelmezés és jogalkalmazás számára már kifejezett alkotmányos kötelezettséget előíró második utalás is a történeti alkotmány vívmányainak alkotmányértelmezéssel kapcsolatos szerepét meghatározó alkotmányos rendelkezést követően került az Alaptörvény szövegébe.

Mindebből arra következtethetünk, hogy a történeti alkotmányban való gyökerezés, illetve a történeti alkotmány vívmányaihoz hasonlóan a jogértelmezés és jogalkalmazás során előírt igaz nem csak az összhang biztosítására, hanem az alkotmányos önazonosság kapcsán kifejezetten annak védelmére vonatkozó alkotmányos rendelkezések megszövegezése is arra utal, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság alkotó elemeit a történeti alkotmány eredményeiben, tehát annak fejlődésére tekintettel kell fellelni. Továbbá a történeti alkotmány vívmányaival összhangban történő alkotmányos értelmezés is összefüggésbe hozható az alkotmányos önazonossággal, amikor éppen immár a jelenleg hatályos alkotmányos rend vonatkozásában elvégzett jogértelmezés vezethet el oda, hogy a történeti alkotmány hatásán keresztül találjuk meg az alkotmányos önazonosságot alkotó alkotmányos elveket, szabályokat.

A történeti alkotmány és az alkotmányos önazonosság tehát közvetve, formálisan és közvetlenül, tartalmilag is kapcsolatba hozható. Formálisan azért, mert a történeti alkotmányra tekintettel elvégzett alkotmányértelmezés segíthet, ahogyan az imént említettük, az alkotmányos önazonosság meghatározásában, az az alkotmányos elv vagy szabály, amely kifejezetten ilyen értelmezés során jelenik meg, részét képezheti a nemzeti alkotmányos identitásnak. Tartalmilag pedig azért, mert az egyes ügyekben elvégzett alkotmányértelmezés

²⁶⁴ Ibidem, 1. o.

²⁶⁵ A magyar Alkotmánybíróóság 22/2016., már idézett határozata, 64. pont.

során, ahogyan szintén láttuk, maguk a történeti alkotmányos vívmányok is megjelenhetnek, igaz, csak egy a fejlődésre figyelmet fordító elemzés során, a nemzeti alkotmányos önazonosság részeként, alkotó elemeiként. Miközben erre a következtetésre az alkotmányszöveg alapján jutottunk, kiemeljük, hogy ezek az alkotmányos önazonosságot a történeti alkotmány alapján alkotó elemek egyébként alkotmányfeletti rangot nyernek.²⁶⁶

Miközben a vonatkozó alkotmánybíróági határozatot a nemzeti alkotmányos önazonosság gyakorlati védelme kapcsán részletesen is elemezni kívánjuk, itt csupán azért említjük meg ismét, mert az, ahogyan fentebb már láttuk szintén rámutat az általunk immár kifejezetten az alkotmányos önazonosság kapcsán áttekintett történeti alkotmányos vívmányok jelentőségére. Azaz a kifejezett alkotmányos rendelkezés hiányában is kimondja az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmányos önazonosság tartalmának meghatározása során az alkotmányértelmezésre vonatkozó alkotmányos rendelkezés, és annak a történeti alkotmány vívmányaival való összhang kapcsán érvényesítendő szempontra tett utalása, fontos kiindulópont lehet. Továbbá véleményünk szerint, ha nem is kellő pontossággal, és csak közvetett, de talán mégis idevonatkoztatható módon, amikor a statikus értelmezéssel szemben a dinamikus megközelítés fontosságát hangsúlyozza, hogy a történeti alkotmányt is csak a vívmányain keresztül lehet az alkotmányos önazonossághoz kapcsolni.²⁶⁷

A történeti alkotmány vívmányainak és a nemzeti alkotmányos önazonosság alkotó elemeinek összefüggéseire vonatkozó vizsgálatunk során fontosnak tartjuk kiemelni a két kérdéskörre vonatkozó alkotmánybíróági ítélkezési gyakorlat alapján egyértelműen megállapítható hasonlóságot egyrészt az azok meghatározására vonatkozó alkotmánybíróági hatáskör, másrészt pedig az azok alkotmányos szerepére vonatkozó alkotmányfeletti rang kapcsán. Az Alkotmánybíróság ugyanis először is mindkét fogalom kapcsán rendkívül határozottan állapítja meg saját hatáskörét, amikor egyrészt a történeti alkotmány Alaptörvény szerinti vívmányainak pontos meghatározására a jogot kizárólag saját maga számára tartja fenn,²⁶⁸ másrészt amikor a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmét, így értelemszerűen közvetve annak az ehhez szükséges tartalmának a meghatározását is, saját kötelességeként határozza meg.²⁶⁹

Ez a határozottság véleményünk szerint nem független attól, hogy másodszor, mindkét kérdéskör kapcsán arra a következtetésre jut az azokhoz kapcsolódó alkotmányos elvek és szabályok alkotmányos szerepének meghatározása kapcsán az Alkotmánybíróság, hogy azok

²⁶⁶ GUERRINI, Marc, már idézett cikk, 160. o.

²⁶⁷ A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozata, 65. pont.

²⁶⁸ A magyar Alkotmánybíróság 33/2012., már idézett határozata, 75. pont.

²⁶⁹ A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozata, 64. pont.

alkotmányfeletti értékkel bírnak. Ez a történeti alkotmány vívmányai kapcsán különösen egyértelmű, amikor azokat kifejezetten az alkotmányozó alkotmánymódosító törekvéseivel állítja szembe az Alkotmánybíróság.²⁷⁰ De megállapítható az egyébként az uniós joggal szemben érvényesítendő nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán is, nem csupán az általunk korábban tett elméleti következtetések nyomán, de kifejezetten magában a kapcsolódó alkotmánybírósági határozatban fellelhetően is, hiszen a bíróság itt kimondja, nem az Alaptörvény hozza létre az alkotmányos önazonosságot.²⁷¹

Természetesen nem véletlen, hogy a két fogalom, illetve az azok mögött egyrészt vívmányként másrészt pedig alkotó elemként fellelhető alkotmányos elvek és szabályok e két ponton azonos következményekkel bírnak. Véleményünk szerint ez is azt igazolja, hogy azoknak már alapvető természete is nagyon hasonló, következményeiben, mint láttuk, kifejezetten azonos. Ugyan a történeti alkotmányos vívmányok és a nemzeti alkotmányos önazonosság alkotó elemei nem egy halmazt alkotnak, miközben részletesen is bemutattuk a köztük fennálló összefüggésüket, azt mondhatjuk, hogy bizonyos, a történeti alkotmányfejlődés eredményeként a jelenlegi alkotmányos rendet értelemszerűen megfelelő az alkalmazkodásra és fejlődésre is figyelmet fordító értelmezés által, olyan annak egységét, összhangját és állandóságot biztosító, lényegét meghatározó alkotmányos elvek és szabályok lelhetők fel, amelyek az alkotmányos önazonosság részének, alkotó elemeinek tekinthetők.

Miután korábban egyébként is megállapíthattuk, hogy ezek teljeskörű felsorolása, feltárása szinte lehetetlen, nem is kívánunk itt arra vállalkozni, hogy egészen pontosan akárcsak példálózó jelleggel, erre az alkotmányos önazonosság gyakorlati védelmének vizsgálata során azért sort fogunk keríteni, most ilyen a történeti alkotmányban gyökerező, vívmányaiban megjelenő alkotmányos szabályokat, amelyek tehát mint ilyenek egyúttal a nemzeti alkotmányos önazonosság tartalmi elemeinek tekinthetők, azonosítsunk. Ehhez, ahogyan korábban említettük, olyan átfogó, ugyanakkor részletekbe menő vizsgálatát kellene elvégezni magának a történeti alkotmánynak, amely talán csak meghatározott szempontrendszer, mint például a közhatalom és az egyéni szabadság viszonyát előtérbe helyező elemzés során lehetne részlegesen megvalósítható.²⁷² Megelégszünk azzal, hogy kellően alaposan igyekeztünk feltárni ezt az utat, amely talán az eseti, gyakorlati vizsgálat számára ilyen formán be is járható.

²⁷⁰ A magyar Alkotmánybíróság 33/2012., már idézett határozata, 99. pont.

²⁷¹ A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozata, 67. pont.

²⁷² BÓNIS György, már idézett cikk, 2-3. o.

2.2. Alkotmányos értékek mint az alkotmányos önazonosság alkotó elemei

Ahogy az alkotmányértelmezésre vonatkozó alaptörvényi rendelkezés a történeti alkotmány vívmányai mellett az Alaptörvény céljára hívja fel az értelmezésben megteremtendő összhang biztosítására az alkotmányértelmezőt,²⁷³ az alkotmányos önazonosság meghatározása kapcsán is ez az a másik irány, amelyet maga az Alkotmánybíróság is követendőnek tekint.²⁷⁴ Véleményünk szerint a cél szerinti értelmezés során nyílik lehetőség arra, hogy olyan alkotmányos értékeket fedezhessen fel az alkotmányértelmező, amelyek a nemzeti alkotmányos identitás tartalmi elemeinek tekinthetők. Az alkotmányos célokat meghatározni ugyanis sajátos értékválasztások mentén lehet, e célok mögött meghúzódó alkotmányos értékek pedig mint ilyenek éppen általános és elvont jellegűk, de ugyanakkor az adott alkotmányos rend tekintetében fennálló sajátosságuk miatt alkothatják a nemzeti alkotmányos önazonosság tartalmát.

Az alkotmányos célok, és így az azok mögött meghúzódó értékválasztások a korábban említett három idősík kapcsán éppen a jövő tekintetében értelmezhetők.²⁷⁵ Ezek a célok ugyanis arra vonatkoznak, hogy az alkotmányos rend miképpen látja meghatározva jövőbeli létének mikéntjét. Az itt vizsgálendő értékek az általuk megfogalmazható célok kapcsán tehát úgy kívánják biztosítani az adott alkotmányos rend egységét, összhangját és állandóságát, hogy az alkotmányos renden keresztül a hatalomgyakorlás módjának bizonyos, hangsúlyozzuk, értékválasztásokhoz köthető, korlátait adják, hogy tudniillik az adott nemzeti közösséghez itt kifejezetten köthető lényegi jellemzők az alkotmányos renden keresztül meghatározzák a jövőbeni fejlődés irányát. Miközben tehát az adott alkotmányos rend egy meghatározott formában való fennmaradását kívánják biztosítani, immár nagyon is közvetlenül mutatnak egy alkotmányosan meghatározott önazonossággal bíró nemzeti közösség felé.

Ezek az értékek, ahogyan ezt korábban általánosan, illetve kifejezetten a történeti alkotmány vívmányai kapcsán megállapítottuk, szintén alkotmányfeletti rangot nyernek. Itt különösen könnyen belátható, hogy miközben például preambulumban rendelkezhet egy adott alkotmányszöveg ilyen értékekről, azokat ezáltal inkább csak elismeri a hatályos alkotmány, tartalmukban azok túlmutatnak magán a szövegen. Ebből a szempontból az is kijelenthető, hogy az általuk részben alkotott alkotmányos önazonosság maga is érték,²⁷⁶ ugyanakkor egy ilyen általános megállapítást mi csak fenntartásokkal tudunk elfogadni. Miközben ugyanis értékként

²⁷³ Magyarország Alaptörvénye R) cikkének (3) bekezdése.

²⁷⁴ A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozata, 67. pont.

²⁷⁵ TRÓCSÁNYI László 2015, korábban idézett cikk, p. 21.

²⁷⁶ A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozata, 67. pont.

meghatározott részei minősége által maga az önazonosság is értékjellegét kaphat, önmagában értéknek véleményünk szerint nem tekinthető, magyarán nem maga a nemzeti alkotmányos önazonosság, hanem inkább annak alkotó elemei foghatók értékként fel.

Ez a technikainak látszó különbségtétel egy mélyebb tartalmi félreértés elkerüléséhez is fontos. A nemzeti alkotmányos önazonosság ugyanis azért minősül önmagában is értéknek az Alkotmánybíróság szemében, hogy aztán annak védelmét a szuverenitás és az állami lét védelmével hozza összefüggésbe. Miközben az minden további nélkül elfogadható, hogy a nemzeti önazonosság olyan értékek összessége, amelyek az alkotmányértelmezés során, kifejezetten az alkotmányos célok az alkotmányos rend és ezáltal magának az államnak és a nemzetnek a jövőbeni létezése mikéntjére vonatkozó iránymutatásai alapján azonosíthatók, de alkotmányfeletti ranggal bírnak; éppen azért, mert ezek a jövőbeni lét jellegére és nem magára a létre vonatkoznak, csupán ez utóbbi tekintetében megvalósuló védelemnek szolgálhatnak az alapjául. Még akkor is, ha egy nem létező értelemszerűen a létezés egy adott jellegére vonatkozó önazonossággal sem rendelkezhet.

Mindazonáltal egy adott alkotmányos rend számára éppen a mögötte húzódó, akár az alkotmányos célok alapján azonosítható értékek megőrzése különösen a külső hatásokkal szemben kifejezetten fontos, és ezáltal a gyakorlati szempont által ismét indokolható, hogy azok miért nyernek olyan alkotmányfeletti rangot, amely biztosítja a számukra, hogy például nemzetközi szerződéskötés²⁷⁷ nyomán se lehessen érvényesülésük következményei alól mentesülni. Miközben pedig ezen értékeknek a nemzeti alkotmányos rend, és továbbra is közvetve, de itt a korábbinál egyértelműbben a nemzeti közösség önazonosságához köthető jellege viszonylag könnyen belátható, mégis vizsgálendő a történeti alkotmány vívmányaihoz hasonlóan ezen értékek és a nemzeti alkotmányos önazonosság közötti kapcsolat éppen azért, hogy azonosítani tudjuk azokat az értékeket, amelyek ez utóbbi alkotó elemének tekinthetők.

Ahogy korábban jeleztük, miközben a történeti alkotmányos vívmányok nemzeti alkotmányos önazonosságot alkotó elemeinek feltalálására komoly hangsúlyt fektet a kapcsolódó alkotmánybíróági határozat, ez utóbbi úton járva jóval kevesebb eredményt mutat fel az elemzés. Annyi bizonyos, hogy olyan egészen elvont és általános alkotmányos alapelvek azonosítására van lehetőség itt, amelyek kifejezetten az adott alkotmányos hatalomgyakorlás módját, elsősorban az elvek mögötti értékek miatt alkotmányfeletti erővel, akár magának az alkotmányszövegben megjelenő elv módosításának a kizárásával,²⁷⁸ a hatalomgyakorlásra vonatkozó korlátok felállításával határozzák meg. Az alapelvek értékként való meghatározása

²⁷⁷ Ibidem.

²⁷⁸ A német Alkotmánybíróság úgynevezett Lisszabon ügyben hozott, korábban idézett ítélete.

itt, ahogyan említettük, egyrészt tartalmilag a nemzeti közösség tekintetében megállapítható rendkívül fontos jellegük, másrészt formailag a megfelelő védelmük biztosítása miatt szükséges.

Sokszor olyan alkotmányos alapelvekről van itt szó, amelyek jól azonosíthatóan kulturális kérdésekhez is köthetők éppen a fentiek miatt. Túl azon, hogy ezek az alapelvek a személyek életkörülményeinek egy meghatározott módját kívánják az alkotmányos renden keresztül fenntartani, vonatkozhatnak általános intézményi vagy kifejezetten például nyelvi, vallási kérdésekre is.²⁷⁹ Az alkotmányos rend egységének és egységességének jövőbeni fenntartásán túl tehát a hatalomgyakorlás módjára, de azon keresztül, ismét hangsúlyozzuk, ugyan közvetve, de itt egyértelműen köthető módon magának a nemzeti közösségnek a kereteire vonatkoznak tehát ezek az alapelvek, amelyek védelmén keresztül e hatalomgyakorlási mód és a köthető keretek fenntartása is biztosítható. Ezek felkutatásában azonban, ahogyan látni fogjuk, az alkotmányos gyakorlat még nem kezdett bele.

Így tehát csak azt tudjuk megállapítani, ahogyan egyébként jelen vizsgálatunkat az alkotmányos vívmányok vonatkozásában is eddig a pontig vezettük el, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság alkotó elemei ebben az esetben az alkotmányos célok mentén értelmezhető és fellelhető, az alkotmányszövegen túlmutató értékként meghatározható olyan alkotmányos alapelvek is lehetnek, amelyek kifejezetten a hatalomgyakorlás egy adott módját és azon keresztül a nemzeti közösség bizonyos kereteit kívánják fenntartani azzal a céllal, hogy nem magát a létét, hanem annak mikéntjét igyekeznek a jövőre nézve biztosítani magának az alkotmányos rendnek és így az államnak és nemzetnek is. E még oly nehezen meghatározható elvek jelentősége viszont vitathatatlan, ahogyan erre tehát a talányosnak mondható alkotmánybírói ítélezési gyakorlat, nem csupán Magyarország de egyre több európai állam esetében is rámutatott, az ilyen a nemzeti alkotmányos önazonosság részét képező alapelveket semmilyen külső hatás nem sértheti.

A nemzeti alkotmányos önazonosságnak elsősorban a magyar példán keresztüli még elvont és általános vizsgálata során arra törekedtünk, hogy a korábbi fejezetben levont a meghatározás módszere kapcsán egyrészt a fogalom jellegéből, másrészt az ahhoz kapcsolódó célból fakadó nehézségek elemzése során tett következtetéseinkre is tekintettel olyan utakat tudjunk meghatározni, amelyeken keresztül maga az alkotmányos önazonosság, egészen pontosan, miután láttuk, hogy annak általános meghatározása igencsak nehézkes, az azt alkotó elemek az ezen utakat bejáró kutatás során, annak eredményeként fellelhetők. Igyekeztünk figyelni arra,

²⁷⁹ Bertrand Mathieu már idézett hozzászólása, 161. o.

miközben tekintettel voltunk az ezzel kapcsolatos összefüggésekre, hogy az alkotmányos rend és a politikai közösség, nemzet tekintetében létező identitások ne keveredjenek. A történeti múlt és az alkotmányok mögöttes értékválasztásai látszottak ilyen utakat kijelölni.

Miközben tehát beláttuk, hogy maga a nemzeti alkotmányos identitás egy olyan alkotmányos hálóként képzelhető el, amely ugyan képlékeny, de mégis meghatározott, lényegesnek tekinthető jelleget ad egy adott alkotmányos rendnek, az egy ilyen háló fonalait képező alkotmányos elvek és szabályok felkutatásánál, amelyek a hálót kifeszítő külső hatásoknak ellenállnak, azok jogrendszeren belüli érvényesülését megakadályozzák – hangsúlyozzuk lényeges elemeknek kell ezeknek az alkotmányos elveknek és szabályoknak lenni ehhez, tehát a háló nem teljesen zárt –, igyekeztünk egy fejlődési folyamatot vizsgálni, ahol egyrészt a történeti gyökerek, másrészt a jövőre vonatkozó alkotmányos célok szerinti értékválasztások adhatnak irányt az elemek feltárásához. A történetiség és az értékválasztások ilyen általános vizsgálata lehetőséget biztosított arra, hogy úgy kerüljünk közelebb az alkotmányos önazonosság fogalmához, hogy azzal kapcsolatban bizonyos következtetéseket is levonjunk.

Mindenekelőtt megállapítottuk, hogy az alkotmányos önazonosság alkotó elemeinek azonosítása során, akár a történeti alkotmány vívmányaiban, akár az alkotmányos értékekben keressük azokat, rendkívül óatosan kell eljárunk. Semmiképpen sem szabad egyrészt egy adott történeti alkotmányos rend korabeli elveinek és szabályainak pontos normatartalmából kiindulni, miközben azok részletes ismerete ehhez természetesen elengedhetetlen, azokat csak a fejlődésük vizsgálata mentén emelhetjük be a jelenkor alkotmányértelmező és jogalkalmazó gyakorlatába; másrészt miközben olyan alkotmányos alapelveket keresünk, amelyek alkotmányos célok, elvont értékválasztások mentén jelentek meg, nem lehet csak magának a hatályos alkotmánynak a szövegéből kiindulnunk, jóllehet annak mögöttes tartalmaként keresendők ezek az elvek.

Azt is megállapítottuk, hogy egyik úton keresztül sem juthatunk olyan alkotmányos elvek és szabályokhoz, amelyek védelmével, ezeken keresztül magát az államiságot vagy a szuverenitást tudnánk védeni egy adott külső hatással szemben. Ahogyan erre igyekeztünk kellő következetességgel rámutatni, az alkotmányos önazonosság ugyan védelmet vár el a maga és így alkotó elemei számára, ez a védelem azonban nem akadályozza annak, hogy külső hatások jelenjenek meg, sőt azok éppen az alkotmányos identitásnak köszönhetően annak megtartásával lesznek alkotmányosan kezelhetők, illeszthetők. A nemzeti alkotmányos önazonosság alkotó elemeinek, az ilyenként meghatározható alkotmányos elveknek és szabályoknak az érvényesítése inkább azt jelenti, hogy egy adott alkotmányos rendet, és azon keresztül magát a nemzeti közösséget, egy bizonyos formájában, mikéntjében tudunk fenntartani.

Harmadszor mindkét út kapcsán megállapítottuk, hogy azok az alkotmányos elvek és szabályok, amelyek a nemzeti alkotmányos önazonosság alkotó elemeinek tekinthetők, a fentiekben már összefoglalva is bemutatott okokból alkotmányfeletti rangot nyernek. Ez nem csupán azok természetéből következik, ez utóbbi az alkotmányfeletti értékük tartalmi magyarázata, hanem közvetve, formailag abból is, hogy azok védelme az alkotmányszövegben meghatározott rendelkezések védelmén kívül, attól függetlenül, és egyébként akár azokkal szemben is megvalósulhat. Ezek a lényeges alkotmányos elvek és szabályok ugyanis csak így tudják betölteni a nemzeti alkotmányos önazonosságot alkotó jellegükből adódó szerepüket, hogy tudniillik általuk megőrizhető legyen egy adott alkotmányos rend lényeges természete, miközben egyébként meghatározásuk alkotmányszövegen kívüli eszközöket igénybe vevő módja is ilyen értékkel ruházza fel őket.

Végül azt is megállapítottuk, hogy még példálózó felsorolásuk is igen nehézkes feladat, hiszen ezek a szabályok éppen a fentiek miatt csak a joggyakorlatban a tényleges jogalkalmazás során esetről esetre felmerülő vizsgálat során értelmezhetők, ilyen vizsgálatban jelenhetnek meg. Éppen ezért nem véletlen, hogy az alkotmánybíróságok úgy döntöttek, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmét saját hatáskörükbe utalják, miután csak az általuk elvégezhető jogalkalmazói tevékenység során lehet azok tényleges normatartalmát meghatározni. Ezzel, miközben, ahogy a nemzeti alkotmányos önazonosság gyakorlati védelmének elemzése során látni fogjuk, sok esetben még adósak maradtak a nemzeti alkotmányos identitásnak a pontos tartalmi meghatározásával, habár annak létét és az ahhoz kapcsolódó következményeket már a legtöbb európai alkotmányos rend vonatkozásában vizsgálták, ilyen meghatározást csak tőlük, azaz az alkotmányértelmezést végző bírói testületektől remélhetünk.²⁸⁰

3. A nemzeti alkotmányos identitás gyakorlati védelme

A nemzeti alkotmányos önazonosság, ahogyan ez általában a jogi fogalmak esetében lenni szokott, tényleges tartalmát csak a jogértelmezés és a jogalkalmazás során nyerheti el. Maga a fogalom, ahogyan erre az identitás vonatkozásában, amikor a nemzeti alkotmányos önazonosság célját igyekeztünk vizsgálni, már szükségesnek tartottunk utalni, ugyanis abban a változatában, amelyben mi azzal foglalkozunk, nem a nemzeti alkotmányos rend által egyfajta a nemzeti közösség meghatározására irányuló törekvés kapcsán, hanem kifejezetten az európai építkezés során kialakult politikai és jogi valósággal, és az uniós jog által okozott, a közvetlen alkalmazhatóság és egyébként annak alapjául megállapított sui generis jogrendszerként való

²⁸⁰ Ibidem, 162. o.

megjelenés miatti jogi kettősségben, különösen az uniós jog hatékony érvényesülését szolgáló elsőbbség elve által okozott feszültség miatt az alkotmányos rendszerekre nehezedő nyomásra adott válaszként értékelhető.

Ahhoz, hogy ilyen módon, azaz, ha úgy tetszik, egyfajta szelepként működve,²⁸¹ egy abszolút elsőbbséggel szemben a nemzeti alkotmányos rendszerek számára megteremthesse annak lehetőségét, hogy bizonyos lényeges alapelveik, alkotmányos szabályaik, még ha azok nem is kifejezetten, sőt, ahogyan láttuk, kifejezetten nem magából az alkotmányos normaszövegben lelhetők fel, érvényesülése által megakadályozzák az uniós jogi rendelkezés érvényesülését, mivel maga a szelep tehát nem egy kifejezetten ponton, hanem éppen a működése, tehát a gyakorlat során helyezhető el a rendszerben, mindenképpen a joggyakorlatot kell megvizsgálnunk. Miközben tudjuk, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság valódi célja az lehet, hogy azáltal, hogy ha csak elméleti szinten is, ahogyan ezt legtöbbször látni fogjuk, de mégis lehetőséget biztosít ilyen elvek és szabályok érvényesítésére, már ez az identitás fogalmából is adódóan is, összebékítse a nemzeti alkotmányos rendet az uniós jogrenddel.

Márpedig utóbbi szerepe kapcsán is az a fontos, hogy a nemzeti alkotmányos identitás éppen a gyakorlatba jelenhessen meg. Hiszen magában az alkotmányos önazonosság úgy korlát csupán, hogy alkotó elemeinek korlátként való érvényesülésének lehetőségét rejti. Egyelőre, ahogyan látni fogjuk, maga a lehetőség, anélkül, hogy az a gyakorlatban valóban érvényesülne, az, amely alkotmányossá teszi az uniós jog érvényesülését.²⁸² Ehhez azonban arra van szükség, hogy a gyakorlatban élni lehessen vele, azaz éppen a jogértelmező és jogalkalmazó tudja felmutatni azt a képességét, hogy ha és amennyiben szükséges, tud alkalmazni alkotmányos korlátot az uniós jog érvényesülésével szemben. Ez a lehetőség az, amelyet, ahogyan erre hivatkoztunk, szerződéses rendelkezés alapján maga az uniós jog is elfogad,²⁸³ ezáltal viszont az uniós bíróság is szerephez jut, amennyiben e rendelkezésen keresztül ő maga is értelmezheti az alkotmányos önazonosság fogalmát.

Mindeközben immár a nemzeti alkotmányos önazonosságnak nem a céljához vagy szerepéhez kapcsolódóan, hanem kifejezetten a tartalma kapcsán, azt is bizonyítottuk, hogy az mögöttes alkotmányos tartalom. Általánosan és elvontan nem meghatározható, alkotó elemei csak példálózva azonosíthatók. Ahhoz viszont, hogy a joggyakorlatban valódi védelemben részesülhessék fontos meghatározni, tekintettel azokra a fogalomhoz kapcsolódó jellemzőkre és célokra, amelyek alapján az ezzel kapcsolatos nehézségek azonosíthatók, és ezáltal,

²⁸¹ TRÓCSÁNYI László 2015, már idézett cikk, 15. o.

²⁸² A francia Alkotmánytanács 2006-540 DC, már idézett döntése.

²⁸³ Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése.

reméljük, az alapvető félreértések, zavarok elkerülhetők, valamint azokra az utakra, amelyeket ezzel kapcsolatban igyekeztünk kijelölni, a nemzeti alkotmányos önazonosságot tartalmilag alkotó alkotmányos elvek és szabályok tényleges normatartalmát, hiszen különösen olyan komoly feszültség esetén, amely az uniós jog elsőbbségének való ellenállás során feltételezhető, a pontos jogalkalmazáshoz ez alapvető elvárás.

A gyakorlatban tehát ahhoz, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság tisztelete és védelme megoldható legyen, annak pontos meghatározása magára a joggyakorlatra, egészen pontosan az ítélkezési gyakorlatra marad, bár a magyar alkotmányozó elsőként a fogalmat alkotmányos rendelkezés tárgyává tette,²⁸⁴ de ebben csupán annak védelmét tudta kimondani, éppen azért, mert, ahogyan már többször emlékeztettünk rá, alkotmányszöveggel annak tartalma nem meghatározható. A nemzeti alkotmányos önazonosság esetjogban való meghatározásának feladata azonban, és ebből, ahogyan látni fogjuk, annak gyakorlati védelme kapcsán újabb nehézség fakad, két bírói testületre vár, hiszen az uniós bíróság a szerződéses rendelkezés értelmezésén keresztül különösen, mivel egyébként is uniós jog alkalmazásáról van szó, épp úgy hatáskörrel rendelkezik, mint a nemzeti alkotmánybíróság.

Persze utóbbi szerepe lényegesen fontosabb, hiszen azt, hogy egy adott alkotmányos rendnek melyek azok a lényeges alapelvei és szabályai, amelyek az uniós jog érvényesülésének is korlátjául szolgálhatnak, csak magának az alkotmányos rendnek a tényleges ismerője, értelmezője, azaz a nemzeti alkotmánybíróság mondhatja ki. Mindazonáltal, ahogyan korábban láttuk, amikor az alkotmányos fenntartások kérdését azoknak az átruházott hatáskörök kapcsán a szuverenitáson alapuló hatáskörgyakorlás általi közvetítése során részletesen is vizsgáltuk, és erre éppen ezért itt már nem kívánunk ismét kitérni, az uniós bíróságnak különösen a bíróságok közötti párbeszéd szerződéssel létrehozott eszközével,²⁸⁵ ha úgy tetszik, egyfajta jóváhagyó szerepe lehet. A nemzeti alkotmánybíróságoknak ugyanis, ha megnyugtatóan akarnak alkotmányos korlátot alkalmazni az uniós jog érvényesülésével szemben, érdemes ehhez ilyen párbeszédet kezdeményezve az uniós bíróság jóváhagyását is megszerezniük, amely egyébként az erre vonatkozó hatáskört kifejezetten magának követeli.

A nemzeti alkotmányos identitáshoz kapcsolódó elemeket, azaz azokat az alkotmányos elveket és szabályokat, amelyek annak tartalmát adják, továbbra is a nemzeti alkotmánybíróságoknak kell jogértelmező tevékenységük során a számukra ehhez nyitva álló hatásköreik természetesen már önmagában is számos vitát okozó megállapítását követően, ismét jelezzük, hogy itt már ilyen hatásköri kérdésekre a nemzeti alkotmánybíróságok tekintetében sem kívánunk kitérni,

²⁸⁴ Magyarország Alaptörvényének már idézett hetedik módosítása.

²⁸⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke.

meghatározniuk. Ez esetről esetre lehetséges, de ezen az oldalon pedig, ezért is lehet fontos a bírák közötti párbeszéd, az okozhat nehézséget, hogy az uniós jogi norma pontos tartalmának ismerete is szükség, amelynek értelmezésére viszont, ahogyan ezt korábban szintén láttuk, az uniós bíróság rendelkezik hatáskörrel. Mindazonáltal a nemzeti alkotmánybíróság dönthet úgy, hogy az uniós jogi norma kellően világos tartalmú ahhoz, hogy önállóan tudja azzal szemben a nemzeti alkotmányos önazonosság védelme során az azt alkotó elvet vagy szabályt érvényesíteni ebben az esetben azonban nincs tekintettel az erre nézve adandó jóváhagyást magának követelő uniós ítélkezési gyakorlatra.

Mindezekre tekintettel a jelen fejezetben az ítélkezési gyakorlatokon keresztül kívánjuk azt vizsgálni, hogy milyen tartalommal jelenhet meg a nemzeti alkotmányos önazonosság az uniós jog érvényesülésével szemben. A probléma továbbra is adott, az uniós jog abszolút elsőbbségét kívánjuk megtörni azáltal, hogy nemzeti alkotmányos ellenállást teszünk lehetővé az uniós jog alkalmazásával szemben, ha és amennyiben ezt a nemzeti alkotmányos önazonosság védelme szükségessé teszi, ismét hangsúlyozzuk, nem önmagában azért, hogy az uniós jog ne érvényesüljön, hanem azért, hogy a nemzeti alkotmányos rend ne foszljon szét, olvadjon fel vagy hasonuljon meg az uniós jogra való nyitás következtében, hanem hogy az uniós jog az alapvető nemzeti alkotmányos keretek fenntartása mellett fejthesse ki hatását, miközben annak abszolút elsőbbsége valóban csorbát szenved.

Továbbra is meggyőződésünk ugyanis, hogy nemzeti alkotmányos korlát érvényesülhet az uniós jog érvényesülésével, illetve ennél átfogóbban az uniós hatáskörgyakorlással, az uniós közhatalmi cselekvéssel szemben. Ennek azonban egyedüli útja az alkotmányos önazonosságon, annak meghatározásán keresztül vezet. Ahogyan azt többször említettük, az alapjogok többszintű uniós védelme a gyakorlatban, persze a külső ellenőrzés lehetőségét nem megengedve, de mégis kizárja, hogy valódi alapjogi probléma merüljön fel éppen a nemzeti alkotmányos önazonossághoz kapcsolódó sajátos alapjogi szabályokon túl. Azt pedig a szuverenitás elemzése során láttuk, hogy ahhoz kapcsolódó alkotmányos fenntartás egyedül az uniós hatáskörgyakorlás módja kapcsán, elsősorban véleményünk szerinti a képviseleti elv nemzeti szuverenitáshoz kapcsolódó követelménye miatt érvényesülhet.

A nemzeti alkotmányos önazonosság tehát az egyetlen lehetséges, hogy a korábbi képet használjuk, szelep, amelyen keresztül kizárható alkotmányos fenntartás, alkotmányos ellenállás miatt az uniós jog gyakorlati érvényesülése. Ennek kapcsán viszont a nehézséget az okozza, hogy a fenti kettős jogértelmezési keret, tudniillik a nemzeti alkotmánybíróság és az uniós bíróság együttes jelenléte miatt, ahogyan azt bizonyítani fogjuk, egyelőre nehezen azonosítható az a normatartalom, amely tényleges alkotó eleme lehet a nemzeti alkotmányos

önazonosságnak, és ezáltal valóban korlátját képezheti az uniós jog érvényesülésének. Nem csak a nemzeti alkotmánybíróságok ítélkezési gyakorlatában, amely egyébként legalábbis egyelőre általában viszonylag visszafogottan alkalmaz a nemzeti alkotmányos önazonosság védelméből adódó korlátot, figyelhető meg számos és jelentős eltérés a fogalom meghatározása tekintetében, de az uniós bíróság, egyébként szintén rendkívül szűk lehetőséget biztosító ítélkezési gyakorlata is több ponton a mi fenti megállapításainktól eltérően értelmezi a fogalom lehetséges tartalmát.

Először tehát az uniós bíróság ítélkezési gyakorlatát kívánjuk megvizsgálni, hiszen az valamennyi nemzeti alkotmánybíróság számára mégiscsak egyfajta keretet, iránymutatást szab a nemzeti alkotmányos önazonosság védelméhez kapcsolódó lehetőség alkalmazására. Ezzel kapcsolatban mindenekelőtt azt tudjuk megállapítani, hogy a vonatkozó szerződéses rendelkezés értelmezése során az uniós bíróság inkább nemzeti, mint kifejezetten nemzeti alkotmányos önazonosságként értelmezte a fogalmat, és a sokszínűség biztosításának célja mentén, inkább az ahhoz kapcsolódó nemzeti sajátosságok védelmét fogadta el az uniós jog érvényesülésével szemben. Ahogyan korábban jeleztük, itt kifejezetten a nemzeti alkotmányos önazonosság tartalma kapcsán kívánjuk vizsgálni az uniós ítélkezési gyakorlatot, tehát az annak kimunkálásához szükséges hatáskörök kérdésére részletesen külön már nem térünk ki.

A kötelezettségszegési eljárások során a tagállamok már viszonylag hamar igyekeztek a Maastrichti Szerződésben lefektetett új elvre érdemben hivatkozni.²⁸⁶ Magától értetődő a fogalom, illetve a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmére vonatkozó elv ilyen célú hivatkozása, hiszen az szinte korlátlan lehetőséget biztosít arra, hogy a tagállamok egy adott szerződésből fakadó kötelezettségük kapcsán olyan indokot találjanak, amely annak be nem tartását kifejezetten a nemzeti, és egyébként nem is feltétlenül alkotmányos önazonosság megőrzésének szükségességével magyarázza. Ilyen összefüggésben a kötelezettségszegési eljárás keretei között az uniós bíróság sohasem fogadta el, hogy egy tagállam csupán alkotmányos önazonosságának védelme kapcsán mentesüljön az uniós jog alkalmazásának és érvényesítésének kötelezettsége alól.

Az uniós bíróság ítélkezési gyakorlatában először uniós intézményi aktus megsemmisítésére vonatkozó keresetben jelent meg érdemben és eredményesen a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmére vonatkozó érv.²⁸⁷ Ebben az esetben a tagállam, ahogyan egyébként a

²⁸⁶ Az Európai Közösségek Bíróságának a C-473/93. sz., Luxemburgi Nagyhercegség kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1996. július 2-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:1996:263, 32. bekezdés.

²⁸⁷ Az Európai Közösségek Bíróságának a C-344/01. sz., Német Szövetségi Köztársaság kontra Bizottság ügyben 2004. március 4-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2004:121, 31. bekezdés.

nemzeti identitás politikai és alkotmányos berendezkedéshez kapcsolódó védelmét maga az uniós szerződéses rendelkezés is példán keresztül úgy pontosítja, hogy a tagállamok belső területi autonómiáját említi, arra hivatkozik, hogy a bizottsági aktus sérti a szövetségi és tagállami hatáskörök nemzeti alkotmányos felosztását. Az uniós bíróság tehát itt helyt adott az érveknek igaz nem egy erga omnes hatályú uniós jogszabállyal, hanem egy döntéssel szemben, ismét hangsúlyozzuk kifejezetten a tagállami területi felosztására vonatkozó nemzeti és alkotmányos sajátosság miatt. Hasonló nemzeti alkotmányos önazonossághoz kapcsolódó elemre hivatkozás más esetben is megjelent, ott egyébként a tiltott állami támogatásokra vonatkozó uniós szabály alkalmazásával szemben.²⁸⁸

Leginkább az előzetes döntéshozatali eljárás kerete között létrejövő bíróságok közötti párbeszéd során jelentkezett a nemzeti alkotmányos önazonosságra alapított tagállami érv olyan kérdések kapcsán, ahol a tagállami bíróság azt firtatta, hogy az uniós jog bizonyos módon való alkalmazása valóban megtagadható-e nemzeti sajátosság, sajátos nemzeti alkotmányos szabályozás miatt. Ilyen ügyben elsőként főtanácsnoki indítvány vizsgálata részletesen, hogy kifejezett nemzeti alkotmányos rendelkezés tekinthető-e olyan nemzeti sajátosságnak, amely alapján az adott esetben például a tagállam az uniós jogban nem szereplő kivételt támaszt a közbeszerzési eljárásban való szereplés kapcsán.²⁸⁹ Miközben kitért arra, hogy a nemzeti alkotmányos sajátosságokat, mint a tagállam politikai létének alapját az Uniónak tiszteletben kell tartania, ilyen érv érvényesítését az uniós bíróság vizsgálatához kötötte, és azt legitim érdekként javasolta figyelembe venni, amely alapján tehát érdemben mentesülhet a tagállam az uniós szabály alól itt kifejezetten az alkotmányszövegben található rendelkezés miatt, de, és ezt ki kívánjuk emelni, a rendelkezés mögött meghúzódó sajátos érdek, cél figyelembe vétele okán. Az uniós bíróság, illetve a főtanácsnoki indítványok a fentebb már említett területi autonómia esetén kívül kifejezetten kulturális²⁹⁰ vagy nyelvi,²⁹¹ így csak részben alkotmányos, inkább nemzeti önazonossághoz kapcsolódó sajátosságok tekintetében volt hajlandó a nemzeti identitás védelmét figyelembe venni elsősorban az uniós alapvető szabadságokkal szemben.

²⁸⁸ Juliane Kokott főtanácsnoknak a C-428/06. sz., C-429/06. sz., C-430/06. sz., C-431/06. sz., C-432/06. sz., C-433/06. sz. és C-434/06. sz., Unión General de Trabajadores de La Rioja UGT-RIOJA kontra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya e.a. összevont ügyekben 2008. május 8-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2008:262, 54. bekezdés.

²⁸⁹ Manuel Póiares Maduro főtanácsnoknak a C-213/07 sz., Michaniki AE kontra Ethniko Symvoulío Radiotileorasis, Ypourgós Epikrateias, Elliniki Technodomiki (TEVAE) ügyben 2008. október 8-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2008:544, 31-33. bekezdés.

²⁹⁰ Juliane Kokott főtanácsnoknak a C-222/07. sz., Unión de Televisións Comerciales Asociadas (UTECA), 2008. szeptember 4-én ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2008:468, 93. bekezdés.

²⁹¹ Az Európai Unió Bíróságának a C-391/09. sz., Malgožata Runevič-Vardyn et Łukasz Paweł Wardyn kontra Vilniaus miesto savivaldybės administracija e.a. ügyben 2011. május 12-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2011:291, 86. bekezdés.

Ezekben az esetekben tehát a kulturális és nyelvi sokszínűség védelme alapozta meg, hogy a nemzeti identitás tiszteletben tartása azáltal legyen biztosított, hogy adott tagállam, hangsúlyozzuk, ha és amennyiben ezt az uniós bíróság ezt jóváhagyja, mentesüljön az uniós jog alkalmazása alól, egyfajta kivételt érvényesíthessen. Ezek a sokszínűségre alapított érvek, még ha egy adott alkotmányos rendelkezés kifejezett védelmet is biztosít e tekintetben, szintén nem gondoljuk, hogy az általunk korábban bevezetett módon meghatározható valódi alkotmányos identitás tartalmához lennének közvetlenül kapcsolhatók.²⁹²

Bár a szakirodalom egy része ezt az esetet is idesorolja,²⁹³ kifejezetten alapjoghoz kapcsolódva²⁹⁴ inkább, a fentebb már említett okokból, magának az uniós jognak a keretei között biztosított védelmet, így például az emberi méltóság bizonyos széleskörű védelmet biztosító felfogásának ugyan annak nemzeti alkotmányos önazonosságához kapcsolódó jellegét elismerve, de azt közrendhez kapcsolódó kivételnek minősítve az uniós bíróság alapvető uniós szabadságjog érvényesülésével szemben.²⁹⁵ A fenti képet csak részben árnyalja, hogy az állampolgárok és a tagállam viszonyának a politikai szabadságjogok, nevezetesen a választási részvétel kapcsán fennálló jogát,²⁹⁶ továbbá, ez utóbbi eset meglátásunk szerint az egyetlen, igazán a nemzeti alkotmányos önazonosság védelméhez köthető, a köztársasági államformához kapcsolódó alkotmányos szabályt²⁹⁷ védő, mindkét esetben történeti alapon igazolható indokoknak is helyt adott az uniós bíróság.

A vonatkozó uniós ítélkezési gyakorlatnak a kapcsolódó főtanácsnoki véleményeket is figyelembe vevő vizsgálatából azt a következtetést vonhatjuk le, hogy uniós aktus érvényességével szemben csak kifejezetten a szerződéses magyarázat által is említett területi autonómia vonatkozásában állhat meg a nemzeti alkotmányos identitásra alapított érv, miközben az erre való hivatkozás más esetekben is mentesít az uniós jog érvényesítésének kötelezettsége alól. Máskülönben az uniós bíróság, miközben elfogadja, hogy a nemzeti identitás védelme kapcsán uniós szabály alkalmazása alól arányos és szükséges kivételt²⁹⁸

²⁹² MOUTON, Jean-Denis: Réflexions sur la prise en considération de l'identité constitutionnelle nationale des États membres de l'Union européenne in *L'Union européenne: Union de droit, union des droits. Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, már idézett mű, 145. o.

²⁹³ Ibidem, 151. o.

²⁹⁴ Az Európai Unió Bíróságának a C-399/11. sz., Stefano Melloni kontra Ministerio Fiscal, 2013. február 26-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2013:107, 21. bekezdés.

²⁹⁵ Az Európai Közösségek Bíróságának a C-36/02. sz. ügyben hozott, már idézett ítélete, 41. bekezdés.

²⁹⁶ Az Európai Közösségek Bíróságának a C-145/04. sz., Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2006:543, 63. bekezdés.

²⁹⁷ Az Európai Unió Bíróságának a C-208/09. sz., Ilonka Seyn-Wittgenstein kontra Landeshauptmann von Wien ügyben 2010. december 22-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2010:806, 83. bekezdés.

²⁹⁸ Az Európai Unió Bíróságának a C-438/14. sz., Nabil Peter Bogendorff von Wolffersdorff kontra Standesamt der Stadt Karlsruhe et Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe ügyben 2016. június 2-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2016:401, 64. bekezdés.

támaszthatnak a tagállamok, ezt elsősorban a sokszínűség védelme kapcsán tehát kifejezetten kulturális kérdésekhez kötődő elemekre való hivatkozással engedi, ugyanakkor figyelembe veszi az alkotmányos szabályok indokául hivatkozott sajátos nemzeti érdekeket, célokat, valamint a történeti alkotmányos fejlődésből következő alapelvek érvényesítését is elfogadja; de minden esetben fenntartja magának a hatáskört arra, hogy az ezzel kapcsolatos tagállami gyakorlatot jóváhagyja.

A tagállamoknak tehát miközben saját jogrendszereik keretei között lehetősége van arra, hogy alkotmányos önazonosságukhoz kötődő alapelvre épített érvrendszerrel mentesüljenek az uniós jog érvényesülése kapcsán fennálló kötelezettségük alól, továbbra is kötelességük az uniós jog hatékony érvényesülését biztosítaniuk. Ez a gyakorlatban egyrészt azt irányozza elő, hogy az uniós jog és a nemzeti alkotmányos követelmény együttes érvényesülését békítő értelmezéssel, ha csak lehet, együttesen biztosítsa, továbbá, ha a nemzeti alkotmányos önazonossághoz kapcsolódóan kivételt támaszt, akkor azt a lehető legszűkebben alkalmazza, másrészt viszont azt is, hogy ezzel kapcsolatban az uniós bíróság jóváhagyását is kikérje és megkapja. E szűk keretek ellenére azonban a lehetőség nagyon is felkeltette a nemzeti bíróságok, különösen a nemzeti alkotmánybíróságok érdeklődését, akik szintén igyekeztek, igen nagy eltéréseket, több esetben meglehetősen fogalmi zavart mutatva, áttekinteni az alkotmányos önazonosság elemeinek lehetséges körét.

Hatásköri kérdésekre, különösen azon eljárásokra, bár ezeknek, ahogyan korábban a szuverenitás vizsgálata során láttuk, jelentős következményeik vannak arra nézve, hogy milyen módon jelenhet meg egyáltalán az uniós jog alkalmazásának és érvényesülésének vizsgálata nemzeti bíróságok és különösen nemzeti alkotmánybíróságok előtt,²⁹⁹ itt megint csak nem kívánunk részletesen kitérni ismét. Azt már korábban nyilvánvalóvá tettük, hogy mivel annak pontos normatartalma csak példálózó eseti vizsgálattal fedhető fel, és mivel nyilvánvalóan alkotmányos értelmezési kérdésről van szó, az alkotmányos önazonosság meghatározása mindenképpen a nemzeti alkotmánybíróságok feladata. Anélkül, hogy részletesen áttekintenénk, az, ismét csak azt tudjuk kijelenteni, meglehetősen szerteágazó és egyelőre elég zavaros nemzeti alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlatot, annak elemzése kapcsán inkább csak néhány alapvető következtetést kívánunk levonni az alkotmányos önazonosság esetleges tartalma kapcsán.

Úgy a szakirodalom, mint egyébként az összehasonlító vizsgálatot saját döntéséhez alapul venni kívánó alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlat ugyanis meglehetősen nagyvonalúan

²⁹⁹ MATHIEU, Bertrand: Le droit communautaire fait son entrée au Conseil constitutionnel in Les Petites Affiches, 2006. augusztus 22., 167. sz., 3. o.

idézi, csoportosítja az egyes nemzeti alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlatokat a nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán.³⁰⁰ Megjegyzendő, bár a hatásköri kérdésre továbbra sem kívánunk kitérni, inkább azt vizsgáljuk, hogy milyen tartalommal foglalkoznak a nemzeti alkotmányos önazonossággal a nemzeti alkotmánybíróságok, hogy legtöbbjük esetén kizárólag az elsődleges jog vizsgálata lehetséges, azaz az európai építkezés nemzetközi szerződésnek tekinthető dokumentumai lehetnek alkotmánybírósági ellenőrzése tárgyai, a másodlagos jog csak meglehetősen ritkán és csak adott keretek között, ahogyan erre a szuverenitás kapcsán már részletesen kitértünk, elsősorban alkalmazása során kerülhet a nemzeti alkotmánybíróságok elé, így a mi felfogásunkban vizsgálendő nemzeti alkotmányos önazonosság csak korlátozottan jelenik meg az ítélkezési gyakorlatban.

Ahol azonban megjelent, ott a nemzeti alkotmánybíróságok kifejezetten határozottan tartottak igényt arra, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosságot, és annak védelmét hatáskörükbe tartozó feladatnak tekintsék.³⁰¹ Miközben a lengyel³⁰² és cseh³⁰³ alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlat kifejezetten erős fenntartásokat fogalmaz meg az uniós joggal szemben, ahogyan korábban jeleztük, ezt nem kifejezetten a nemzeti alkotmányos önazonosság alapján teszi, azzal kapcsolatban meglehetősen hiányos értelmezést ad, amikor, ahogyan láttuk, azt a hatáskörökkel³⁰⁴ és az önkorlátozás³⁰⁵ határaival összefüggésben vizsgálja, és lényegesen következtetéseket magának a fogalomnak a tartalma kapcsán nem von le. Iránymutatónak, nem csupán azért, mert ezek esetében is lehetséges a másodlagos jog bizonyos keretek közötti vizsgálata, a francia és a német példát tartjuk a már említett magyar gyakorlaton kívül.

A francia Alkotmánytanács miközben elvi élel kimondta, hogy az uniós jog érvényesülésének, igaz kifejezetten csak az irányelvek átültetésének esete vonatkozásában, határt szab a francia alkotmányos önazonosság tartalmát alkotó lényeges alapelvek védelme,³⁰⁶ ezen alapelvek meghatározásával adós maradt.³⁰⁷ Véleményünk szerint, a fentiekre tekintettel, itt elsősorban olyan alkotmányfeletti elveket lehet megemlíteni, amelyek a francia alkotmányos rend alapját határozzák meg egyrészt éppen annak történeti fejlődése, másrészt sajátos értékválasztásai miatt.³⁰⁸ Azon a véleményen vagyunk, hogy a laicitás elve, a szabadság, egyenlőség és

³⁰⁰ BLUTMAN László, már idézett cikk, 4. o.

³⁰¹ A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozata.

³⁰² A lengyel Alkotmánybíróság K 18/04. sz., 2005. május 11-én hozott ítélete.

³⁰³ A cseh Alkotmánybíróság ÚS 5/12., már idézett ítélete.

³⁰⁴ A lengyel Alkotmánybíróság K 32/09. sz., 2010. november 24-én hozott ítélete.

³⁰⁵ A cseh Alkotmánybíróság ÚS 19/08. sz., 2008. november 26-án hozott ítélete.

³⁰⁶ A francia Alkotmánytanács 540-2006 DC, már idézett döntése.

³⁰⁷ SIMON, Denys: L'Obscure clarté de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la transposition des directives communautaire in Europe, 2006, 10. sz., 2. o.

³⁰⁸ A francia Alkotmánytanács 2018-765 DC sz., a személyes adatok védelmével kapcsolatos törvényre vonatkozó ügyben 2018. június 12-én hozott döntése.

testvériség hármas rendszeréből következő jogelvek, valamint a köztársasági államforma következményei sorolhatók ide. Arra azonban, hogy ezek a francia alkotmányos rend alapját képező lényeges elvek az uniós építkezés hatására sérüljenek nem látunk a jelenlegi jogfejlődés mellett valós kockázatot.

A német Alkotmánybíróság önazonosság-fogalma ennél lényegesen jobban kidolgozott.³⁰⁹ Az ítélezési gyakorlat egyértelműen magában az alkotmányszövegben, igaz annak elsősorban a módosítási tilalom alá tartozó rendelkezéseiben, tehát szinte egyfajta alkotmányfeletti normarendszerben keresi annak alapját. Az alapjogvédelem, a szövetségi berendezkedés és a jogállamiság mellett kiemeli az egyes személyek életkörülményeinek politikai és társadalmi meghatározására vonatkozó alkotmányos sarokpontokat, így például a szociális állam követelményeit. Végül egyfajta alkotmányos magot is meghatároz, ahol fenn kívánja tartani a lehetőséget, ennek hiányában ugyanis sérül maga az alkotmányos önazonosság, hogy adóügyekben vagy a kulturális területhez szorosan kapcsolódó témakörökben a tagállami döntési szabadság megmaradjon. Egy ilyen széleskörű tartalommal meghatározott alkotmányos önazonosság uniós joggal való ütközése viszont nem mindig hatékony az alkotmányos követelmények érvényesítése kapcsán.³¹⁰

A magyar ítélezési gyakorlat, meglátásunk szerint nem eléggé pontosan ugyan, de inkább a német mintát követi, amennyiben igyekszik a nemzeti alkotmányos önazonosság tényleges tartalmát meghatározni ahhoz, hogy annak megfelelő védelmét biztosítani tudja. Túl azon, hogy a túlzottan pontosan megfogalmazott alkotmányos önazonosság esetében még hangsúlyosabban merülnek fel a kételyek a tényleges érvényesítés, és így a hatásköri lehetőségek kapcsán, ezekre azonban itt továbbra sem kívánunk kitérni, ez a megközelítés azzal is együtt jár, hogy végső soron leszűkíti az alkotmányos önazonosságra való hivatkozás későbbi lehetőségét. A német minta szerinti kulturális kérdésekhez kapcsolódó kemény mag és az életkörülmények alapvető szabályait befolyásoló elvek mellett igazi sajátossága az ítéletnek, hogy a történelmi gyökerek vizsgálatának meglehetősen széles teret enged.³¹¹

A nemzeti alkotmánybírósági ítélezési gyakorlatok tehát meglehetősen sokszínű képet mutatnak a nemzeti alkotmányos önazonosság értelmezése kapcsán. Nem csupán arról van szó, hogy viszonylag szűk körben van érdemi lehetőségük, erre vonatkozó hatáskör hiányában, magának az uniós jognak a teljes körére vonatkozóan alkotmányos fenntartást érvényesíteni. Nehézséget okoz az is, hogy magát a nemzeti alkotmányos önazonosságot a további

³⁰⁹ A német Alkotmánybíróság úgynevezett Lisszabon ügyben hozott, már idézett ítélete.

³¹⁰ A német Alkotmánybíróság úgynevezett Gauweiler ügyben hozottk, már idézett ítélete.

³¹¹ A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett ítélete, 64. pont.

fenntartásoktól, amelyeket, véleményünk szerint, bár erre nemzeti alkotmányos önazonosság alapján továbbra is hivatkozni igyekeznek,³¹² érdemben már nem lehet az uniós joggal szemben érvényesíteni, nem tudják ténylegesen elhatárolni, azt ugyanis utóbbiak alapjául kívánják továbbra is alkalmazni. Ezen túlmenően, ugyan elfogadják, hogy egy alkotmányos párbeszéd keretében az uniós bírósággal együttműködésben kell az alkotmányos önazonosság tartalmát jelentő alapelvek védelmét megoldani, ahogyan látjuk, megközelítésük lényegesen eltér attól, amit az uniós bíróság az alkotmányos önazonosság kapcsán tett értelmezésében megállapított. Anélkül, hogy megismételnénk a jelen elemzés bevezetéseként tett megállapításainkat arra kívánunk az uniós és a tagállami alkotmánybírói ítélkezési gyakorlatok elemzése során rámutatni, hogy amennyire ígéretes fogalom a nemzeti alkotmányos önazonosság, amely elméleti fejtegetésünk következtetései alapján is az uniós és a nemzeti jogrendszerek összehétközésének hatékony alapja lehet, egyelőre annyira nem tisztán kidolgozott. Miközben az uniós jog részéről pontosul a kivétel alkalmazásának feltételrendszer, a nemzeti alkotmánybírók pedig az egyes elemek azonosítása során annak indokát, azaz az alkotmányos önazonosság védelméhez kapcsolódó alkotmányos elveket és szabályokat tudják egyre világosabban feltárni, nem csupán azért, mert az érdemi hivatkozás lehetősége viszonylag szűk, hanem azért is, mert alapvetően más területen keresi az uniós és a nemzeti ítélkezési gyakorlat magának a fogalomnak a tartalmát, nem tudja betölteni a fogalom békítő célját.

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy új- és időszerű fogalom a nemzeti alkotmányos önazonosság a joggyakorlat számára is. Annak tartalmát kimunkálni, elsősorban hatása, azaz a hozzá kapcsolódó alkotmányos elvek és szabályok védelme biztosítása során az ítélkezési gyakorlatok feladata. Azok azonban még nem jutottak el a fejlődés azon fokára, ahol a fogalom és annak következményei egyértelmű iránymutatást adnának arra nézve, hogy az uniós jog abszolút elsőbbségének megtörésével milyen módon lehet annak érvényesülése során az alkotmányosságot biztosítani úgy, hogy az alkotmányos követelmények érvényesítése biztosítani tudja a nemzeti alkotmányos rend önazonosságának megőrzésével, hogy az ne kerüljön legalábbis lényeges jellemzője kapcsán veszélybe, de maga az európai integráció hatékony megvalósítása se szenvedjen csorbát.

Egyértelmű, ahogyan ezt úgy az uniós bíróság, mint a nemzeti alkotmánybírók nem csupán elfogadják, de folyamatosan hangsúlyozzák is, hogy az uniós és a nemzeti alkotmányos ítélkezési gyakorlat csak együtt, együttműködésben képes arra, hogy a nemzeti alkotmányos

³¹² Az Európai Unió Bíróságának a C-42/17 sz., M.A.S. és M.B. ellen folytatott büntetőeljárás ügyben 2017. december 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:936

önazonosság tartalmát pontosan meghatározza, és ezáltal valódi védelemben részesüljön az.³¹³ Az alkotmányos önazonosság tartalmának joggyakorlaton keresztüli vizsgálata során tehát mi is törekedtünk arra, hogy együtt vizsgáljuk az uniós és a nemzeti alkotmánybírószági ítélkezési gyakorlatokat. Ugyanakkor ezen vizsgálat során arra a következtetésre jutottunk, hogy a két rendszer egyelőre annyira eltérően közelíti meg magát a fogalmat, hogy az nem csak a békítő célját, azaz az egyes jogrendszerek mögöttes céljainak együttes megvalósulására lehetőséget biztosító keretet, de valódi tartalmát sem tudja igazán felmutatni.³¹⁴

A nemzeti alkotmányos önazonosság védelme kapcsán úgy az uniós, mint a nemzeti alkotmánybírószágok, utóbbiak persze akkor, ha az uniós jog kapcsán alkotmányossági vizsgálatra valós lehetőségük van, erős hatásköröket követel magának. Tulajdonképpen így, miközben nem pontosan tudjuk értelmezni, hogy minek a védelmét biztosítja a fogalom, abban egészen biztosak lehetünk, hogy e védelemben komoly feladatot tart fenn magának mind az uniós, mind pedig a nemzeti alkotmánybírószág. Eközben azonban mindkét fél a párbeszéd fontosságát is hangsúlyozza, némiképpen enyhítve ezáltal a hatásköreik fenntartása kapcsán tett álláspontjukon, de éppen a fogalom tartalmának már megközelítésében is eltérő meghatározása során egyfajta süketek közötti párbeszédre kárhoztatva magukat. Valódi párbeszéd egymás szempontjainak a figyelembevételével lenne lehetséges.

Márpedig az alkotmányos önazonosság jelentőségét egyik fél sem tagadja. Sőt az ítélkezési gyakorlatok alapos elemzése során felfedezhető, hogy megjelenik az érdekek közötti kompromisszum lehetősége is. Uniós érdek ugyanis a tagállami, nemzeti állami lét fenntartása,³¹⁵ nem csupán a politikai és alkotmányos berendezkedésre vonatkozó alapvető szabályok védelmével, hanem kifejezetten az ehhez kapcsolódó, a tagállami alkotmányos rend lényegét adó elvek és szabályok tényleges érvényesülésének biztosításával. Az uniós jog tényleges érvényesülésének biztosítása pedig tagállami érdek még akkor is, ha ezzel kapcsolatban éppen a hatékony érvényesüléshez annak alkotmányossága kapcsán legalábbis a lényeges alkotmányos rendet alapjaiban meghatározó elvek és szabályok tiszteletben tartását el is várja az adott tagállami jogrend.

Véleményünk szerint ezen kölcsönös érdekek mentén az ítélkezési gyakorlat is eljuthat oda, hogy miközben egyrészt a védelem alkalmazásának feltételeit, persze az egyes hatásköri

³¹³ A magyar Alkotmánybírószág 22/2016., már idézett határozata 64. pontja, illetve Manuel Póiares Maduro főtanácsnoknak a C-213/07 sz. ügyben ismertetett, már idézett indítványa 31-33. bekezdés.

³¹⁴ MARTIN, Sébastien: L'identité de l'État dans l'Union européenne: entre „l'identité nationale” et „l'identité constitutionnelle” in *Revue française de droit constitutionnel*, 2012/3, 91. sz., 13-44. o.

³¹⁵ Manuel Póiares Maduro főtanácsnoknak a C-213/07 sz. ügyben ismertetett, már idézett indítványa, 31-33. bekezdés.

problémákra is tekintettel, megfelelően kidolgozza, magának az alkotmányos önazonosságnak a fogalmát is olyan módon tudja a jelenlegitől eltérő módon közös kiindulópontból meghatározni, hogy az alkalmas legyen azoknak az immár jogilag jobban behatárolható következményeknek az érvényesítésére, amelyek végső soron az uniós jog és a nemzeti alkotmányos rendek közötti összhang megteremtésére vezethetnek. Ehhez ugyanis, mármint a kiindulópontok vonatkozásában az alapok már adottak, amennyiben a fenti elemzésünk ívét követve mind az uniós, mind pedig a tagállami jogrendek egyrészt a történelmi fejlődésben, másrészt sajátos érdekek, érték mentén, ezeket tükröző alkotmányos elvekben és szabályokban látják a nemzeti alkotmányos önazonosság tartalmát.

Az, hogy a bevett szakkifejezést használva alkotmányos fenntartások érvényesüljenek az uniós jog érvényesülésével szemben, úgy gondoljuk, magától értetődő, és mindenki számára elfogadható. Nem elképzelhető ugyanis, hogy azt a jogi kettőséget, amelyet az uniós jog önálló jogrendszeri megjelenése okozott, különösen az elsőbbség elvére tekintettel, a nemzeti alkotmányos rend minden fenntartás nélkül elfogadja, ez ugyanis annak, tudniillik egy összefüggő és állandó alkotmányos rendnek a létét is megkérdőjelezné. Azonban nem a lét kapcsán határozhatók meg és érvényesíthetők ténylegesen ezek a fenntartások, hanem ahogyan korábban fogalmaztunk, a lét mikéntje, azaz az alkotmányos rend alapvető jellemzőit adó elvek és szabályok, ha úgy tetszik az alkotmányos rend lényeges tartalma alapján. Ezek a fenntartások a szuverenitás kapcsán is az uniós hatáskörgyakorlás módjára vonatkozhattak.

A nemzeti alkotmányos önazonosság tehát véleményünk szerint a megfelelő fogalom ahhoz, hogy ha azt ultima ratio jelleggel, szükséges és arányos módon, átfogó mérlegelés során olyan tartalommal védjük, hogy abban valóban az adott alkotmányos rend legalapvetőbb, lényeges elvei és szabályai tudnak megjelenni, akkor megoldható az alkotmányos fenntartások és az uniós elsőbbség között feszülő paradoxon. A fogalom felválthatja a szuverenitás védelmét szem előtt tartó túlzott nemzeti alkotmánybíróági fenntartások gyakorlatát, ahogyan akár alapjogi sajátosságok megjelenítésével kiegészíthető az uniós bíróság alkotmányos követelményeket saját uniós jogrendszeren belül érvényesíthető gyakorlatát is. Esetlegesen az ultra vires hatáskörgyakorlás ellenőrzése mellett lehet tehát valódi biztosítéka a nemzeti alkotmányosság megőrzésének.

Ha a közös kiindulópont adott is, ahhoz, hogy érdemben eljuthassunk a kitűzött célhoz azért, ha úgy tetszik, mindkét oldalon áldozatokra is szükség van. Ugyan a nemzeti alkotmányos önazonosság alapján az uniós joggal szemben támasztott alkotmányos korlátok értelmezhetők, különösen ahogyan ez a gyakorlatban felmerült, például alapvető szabadságjogokkal szemben kivételként, ezeket nemzeti alkotmányos alapon kell az uniós jognak elfogadnia, ezáltal pedig

saját elsőbbségének abszolút jellegét megtörnie. A nemzeti alkotmányos ítélkezési gyakorlatban pedig, ha elfogadható is az uniós jog érvényesülésével szemben alkotmányos követelmények érvényesítése, ez csak az uniós jog szempontjaira, nem egyfajta érdekek szerinti nemzeti ellenállás kifejtésére, hanem éppen annak hatékony érvényesülését biztosítandó alkotmányos keretek megőrzésére irányulhat.

III. Migráció

Quo vadis, Domine?

A bevándorlás időszerű és sok politikai vitát szító kérdés. Eközben pedig egyre több tudományterület érdeklődik a téma iránt, amely az alkotmányjogot is foglalkoztatja.³¹⁶ Nem újkeletű jelenség a migráció, ahogyan erre annak kutatói megannyiszor rámutatnak, az emberiséggel egyidős. Mégis a globalizáció nemzetközi háttérében megjelenő új vándorlási jelenségek, amelyek 2015-ben a Balkán-félszigeten keresztül Magyarországot is eltérték, még ha vitatható és viszonylagosnak tekinthető is a vándorlásban résztvevők egyébként nehezen megítélhető száma olyan jelentőséggel bír, amely önálló értelmezést tesz szükségessé. Úgy a bevándorlás, mint maga az abban résztvevő bevándorló az okok és célok tekintetében csak átfogó és összetett elemzés során írható le, amely tehát, minthogy társadalmi kérdésről van szó, megfelelő társadalomtudományi módszerek alkalmazását teszi szükségessé.

Miközben a bevándorlással kapcsolatos jogi vizsgálódás során nem tekinthetünk el sem attól a politikai környezettől, amelyben maga a jelenség megvalósul, illetve amelyet a migráció témája folyamatosan foglalkoztat is, sem más tudományterületek eredményeiről; témánk kapcsán úgy véljük, hogy a migráció egyrészt jelkép, amely jól mutatja a globalizáció során átalakuló rendben megjelenő és a jogon alapuló közösség működése során tapasztalható kihívásokat, másrészt olyan folyamat, amely kapcsán a gyakorlatban jelentkeznek immár kifejezetten a többszintű jogi valósággal kapcsolatos nehézségek okozta kérdések. Nem arról kívánunk tehát értekezni, hogy jó vagy rossz a migráció, bár a kérdés nyilvánvalóan megkerülhetetlen, hanem annak jogi vetületét vizsgálva szeretnénk egy esettanulmány keretei között a gyakorlatban elemezni a korábbi elméleti fejtegetésünk következményeit.

Témánk kapcsán a migráció „állatorvosi lónak” tetszik, amelyen egy súlyos válságra adott politikai válaszok jogi eszközeinek teljeskörű elemzése végezhető el. Egyrészt a bevándorlás egyértelműen köthető a globalizáció jelenségéhez, hiszen nyilvánvalóan annak következménye. Márpedig, ahogyan erre tettünk utalást, éppen a globalizáció az, amely komoly kihívás elé állítja az államokat, és a gyakorlatban teszi szükségessé az elmélet által sokat tárgyalt kérdések megválaszolását. A hétköznapi valóságban tapasztalt migráció, miközben egyértelműen nemzetközi megoldás keresését követeli, fokozza az államokban a fenyegetettségérzését.

³¹⁶ Bevándorlás és alkotmányjog, 32. Nemzetközi Alkotmányjogi Kerekasztal, 2015. szeptember 9-10., Aix-en-Provence, Migration et droit constitutionnel, már idézett mű.

Másrészt a bevándorlás próbára teszi az európai integrációs rendszer cselekvőképességét is.³¹⁷ Ugyan a hatáskörök adottak, bár a tagállamok között egészen világos érdekellentétek mutatkoznak, ez önmagában nem magyarázza a válság kezelésének igazgatási szempontok szerint is rendkívül nehézkes voltát. A bevándorlás kapcsán egyszerre mutatkozik meg az integráció szükségessége, és annak jelenlegi fejlődése melletti korlátozottsága.

Miközben tehát a migráció egészen egyértelműen politikai kérdés, és az európai és tagállami politikai erőter sztereplői saját politikai meggyőződéseik szerint folytatják az ezzel kapcsolatos vitát, alapvetően három csoportot alkotva: egyesek a bevándorlást, mint Európa számára hasznos jelenséget, támogatni, mások, mint megállíthatatlan folyamatot, kezelni, megint mások pedig azt, mint az európai társadalmi és kulturális rendet fenyegető jelenséget, megállítani akarják; mi anélkül, hogy ezeket az álláspontokat értékelnénk, azt kívánjuk vizsgálni, hogy a jogtudomány éppen a korábbi elsősorban elméleti fejtegetéseink alapján körvonalazódó átalakulásokat élő eszközrendszere hogyan birkózik meg a politikai válaszok jog keretei között történő gyakorlati megvalósításával. Ennek elemzéséhez, nem csupán a migráció jelképes jellege, és az esetleges zavarok elkerülése miatt, magának a jelenségnek a vizsgálata is szükséges.

A jogtudomány által meghatározott keretek között a bevándorláshoz kapcsolódóan nem politikai, hanem szakmai vitának van helye. E szakmai vitát pedig érdemes és hasznos, hangsúlyozzuk, a szakmai szabályai alapján lefolytatni, mert az éppen a fenti összefüggések miatt is tágabb következtetések levonására is lehetőséget biztosít. Egyrészt a migráció megállítása kapcsán megjelentek olyan nemzeti alkotmányos eszközök, amelyek éppen témánk kapcsán lehetnek elemzés tárgyai, amikor is értékválasztások mentén a nemzeti szuverenitás és különösen a nemzeti alkotmányos identitás védelmét helyezik kilátásba. Másrészt az uniós hatáskörgyakorlás kapcsán túl az annak hatékonyságra vonatkozó inkább politikai, mint jogi értékelésen, annak éppen az alkotmányos keretek tekintetében megjelenő, a jelen kérdéskör miatt úgy fogalmaznánk, határai körvonalazódnak. Mindeközben pedig az egységességre és a szolidaritásra vonatkozó átfogó kérdések is megjelennek a többszintű rendszerben.³¹⁸

Mielőtt azonban ezt a tisztán jogi elemzést bevezetnénk, éppen a migráció összetettségére tekintettel hasznosnak tartjuk néhány a jogi értékelés számára is fontos a jelenséghez kapcsolódó ténykérdésre is felhívni a figyelmet. Így érdemes megvizsgálni, hiszen ez a jog számára is alapvető, bár nehezen értékelhető szempont a bevándorlás okát és a bevándorló

³¹⁷ VAN MIDDELAAR, Luuk, már idézett mű, 240. o.

³¹⁸ Yves Bot főtanácsnoknak a C-643/15. sz. és a C-647/15. sz., Szlovákia és Magyarország kontra Tanács egyesített ügyekben 2017. július 26-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2017:618, 16-25. bekezdés.

szándékát. Jogilag eltérő megítélése alá tarthat, éppen innen egyébként az egyik komoly vita a bevándorlás kapcsán, a menekült és a bevándorló. Előbbi kiemelt csoportba tartozik, amely nemzetközi egyezmények³¹⁹ és alkotmányos rendelkezések³²⁰ szerint védelemre tarthat igényt. E nemzetközi és nemzeti alkotmányos rendelkezések alkalmazását azonban nehézkessé teszi a minősítés gyakorlati megvalósítása során jelentkező számos probléma. Az eredeti lakóhely elhagyásakor megjelenő indok vagy a választott lakóhelyre érkezéskor mutatkozó szándék nehezen kiismerhető, egyébként a hétköznapi élethelyzetben nagyon is összetett lehet.

A migráció ráadásul legalábbis Magyarország és az Európai Unió vonatkozásában jellemzően egy hosszabb utazás keretében valósul meg, amelynek során a bevándorló több országot is érint. Ismét csak a jog szempontjából is érdekes,³²¹ mégis nehezen értékelhető, hogy egy adott országon az áthaladás, míg egy másik országban a menedék iránti kérelem leadása, illetve a letelepedés milyen módon indokolható. Nem csupán igazgatási szempontokra, hanem tágabb politikai értékelésre tekintettel jelentek meg az úgynevezett biztonságos országokat felsoroló listák, amelyek abban adnak útmutatást, hogy mely kiindulási és áthaladási országokból érkező személyek tekinthetők menedékjogra jogosultnak. Bár ezek hasznosnak lehetnek a fenti okokból nehézkes jogi minősítés során, éppen az egyéni helyzetek összetettségére tekintettel nem biztos, hogy valóban teljeskörű értékelésen alapuló megítélésre adnak lehetőséget.

Szintén ténykérdés, de jogi minősítés kapcsán is hangsúlyos lehet, ugyanakkor ismét csak nehezen értékelhető az adott ország hatóságaival való együttműködés.³²² Miközben a nemzeti hatóságok joggal tartanak igényt arra, hogy különösen az a személy, aki menedék iránti kérelmet nyújt be, kellő együttműködési készséget mutasson irányukba, már önmagában ennek terjedelme, meghatározása rendkívül nehézkes. Jogilag pedig vitatható, hogy milyen következmények fűzhetők ennek hiányához, ez utóbbit ki és mi alapján jogosult és különösen képes megítélni. Ezek a szempontok, jóllehet igazgatási kérdésekhez kapcsolódónak tűnnek, mind-mind fontosak magának a bevándorlásnak, ahogyan fentebb erre már utaltunk, a politikai megítélése kapcsán is. Azok megfelelő vizsgálata viszont a jog számára is szükséges ahhoz, hogy olyan értelmes válaszokat adjon a migráció kezelése során, amelyek a gyakorlatban is használhatók.

³¹⁹ A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. év július hó 28. napján elfogadott egyezmény, az úgynevezett Genfi Egyezmény, amelyet Magyarországon az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet hirdetett ki.

³²⁰ Magyarország Alaptörvénye XIV. cikkének (4) bekezdése.

³²¹ Magyarország Alaptörvénye XIV. cikkének (4) bekezdésébe a hetedik alkotmánymódosítással beiktatott utolsó mondat.

³²² Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az O.M. kontra Magyarország ügyben, a 9912/15. sz. panasz alapján hozott ítélete.

A migráció tágabb, immár elméleti értékelése során szükséges továbbá a történelmi párhuzamok meghúzásának veszélyére is felhívni a figyelmet. Ezek gyakran jelennek meg a bevándorlással kapcsolatos politikai vitákban anélkül, hogy az egyes migrációs jelenségek közötti lényegi különbségekre kellő figyelem összpontosulna. Magyarország esetében például tény, hogy a migráció a huszadik század során a magyarok kivándorlását jelentette. Míg a huszadik század első felében elsősorban gazdasági okokból vándorolt ki mintegy nyolcszázezer magyar, addig a múlt század második fele a politikai kivándorlás időszaka volt: csak 1956 után közel kétszázezer kerestek elsősorban menekültként új lakóhelyet; végül az uniós csatlakozást követően mára közel négyszázezerre tehető azon magyar állampolgárok száma, akik más uniós tagállamokban telepedtek le főleg munkavállalás céljával. Befogadó ország menekültek kapcsán a jugoszláv polgárháború időszakában volt Magyarország: hivatalosan közel ötvenezer menekült jött hazánkba, de körülbelül ugyanennyire tehető azoknak a száma, akik menedék iránti kérelem beadása nélkül érkeztek.

Legalább annyira nehezen elfogadható ezen korábbi jelenségek kapcsán levont bármilyen következtetés, különösen értékelés a jelenlegi bevándorlási helyzethez kapcsolódóan, mint a Római Birodalom bukását megelőző barbár betörésekkel összehasonlítani azt. Az nyilvánvaló, hogy az, hogy egy adott ország állampolgárai korábban vagy jelenleg kivándorolnak, semmilyen formában nem értékelhető jogi, de meglátásunk szerint politikai szempontból sem, ahogyan egyébként az sem, ha az adott ország korábban menekülteket fogadott, egy másik migrációs jelenség kapcsán. Azt viszont elismerhetjük, hogy adott migrációs jelenségek összehasonlító elemzése lényeges következtetések levonására adhat lehetőséget, egyébként a jogtudomány számára is érdekes lehet korábbi jogi eszközöket ilyen módon a jelenlegiekkel összehasonlítva kutatni, de csak akkor, ha ez az elemzés kellő alapossággal a különbségek vizsgálatára is kiterjed.

Végül a jogi vizsgálathoz közelítve, de még mindig általános és elméleti szinten érdemesnek tartjuk elvégezni a migráció és a határ fogalmainak egyébként a jogi vetületben is hasznosítható, de kitekintő, bevezető jellegű elemzését. Miközben az elméleti megközelítés során óva intünk a történelmi párhuzamok túlságosan bátor használatától, úgy gondoljuk, hogy a migráció és a határ egy tágabb gondolati, ha úgy tetszik, kulturális elemzés tárgya is lehet. A befogadás és a nyitottság mellett ugyanis a zártság, az elhatárolás az emberi kultúra velejárója. Az értékek védelme mindig határokat igényelt. Ahogyan a nyelv eszköze a gondolat elhatárolásának, amelyen keresztül az megjelenik, a közösségi kultúra értékei is határok között jeleníthető meg. Éppen a nyelv példája mutatja: a paradicsom kifejezés a perzsa határ szóból származik, hogy miközben az értékek a kultúrák közötti nyitottságnak köszönhető

találkozásból táplálkozhatnak, védelmük mindig is határok, falak kialakítását követelte meg, ezek nélkül egy kulturális értékrend nem védhető, de nem is jeleníthető meg.

A migráció, és vele együtt a határok így kerültek jelképesen is az elmúlt években a jog területén is az eltérő politikai álláspontok szerint alkalmazott jogi megoldások kapcsán felmerülő jogi vitákban a nemzeti és uniós jogrendek ütközése kapcsán is a figyelem középpontjába. A globalizáció környezetében megjelenő migráció ugyanis könnyen értelmezhető olyan támadásként, amely éppen a globalizáció miatt gyengülő államok részéről a határok kapcsán a védelem megerősítését jelölnék ki legfőbb célul. Eközben az uniós politikai cselekvés számára a migráció és a határok olyan helyzetre mutatnak rá, ahol az utóbbiak elleni küzdelem és az uniós hatékonyság hangsúlyozása mellett a sokat emlegetett európai szolidaritás gondolata kerülhet előtérbe. A kép valós problémára mutat rá, az azonban a jogi értékelés során is kellően árnyalandó.

Nemzeti alkotmányos értelemben a határ nem csupán az államot meghatározó tényező. Miközben a népesség és a főhatalom mellett a terület, amely az államhatárok meghúzásával határozható meg, adja az állam meghatározását, a három tényező: nemzet, szuverenitás és tehát határ között ennél mélyebb, az alkotmányjogi értelmezés számára is fontos összefüggés van. A határok ugyanis egy adott társadalmi közösséget, nemzetet is körbe zárnak, még akkor is ha a szabad mozgás az állampolgárok és az államterület közötti kapcsolatot gyengíti is. Továbbá a határok a nemzeti szuverenitás, még ha az abból fakadó, adott hatáskörök immár az állami kereteken kívül kerül gyakorlásra, alapján történő állami cselekvést is körbe zárják. A nemzet és a szuverenitás védelme tehát összekapcsolhatóan látszik a határok védelmével. A kapcsolat, ahogyan látni fogjuk, azonban inkább közvetetten értelmezhető.

Az uniós politikai és jogi valóság értékelése szempontjából pedig elgondolkodtató, hogy azok a határok, amelyek tehát jelképként jelennek meg nem csak a migrációval kapcsolatos politikai, hanem az ennek kapcsán adott jogi válaszok értékelése kapcsán felmerülő vitákban, mennyiben tekinthetők nemzeti, és mennyiben európai határoknak. A kettő természetesen nem válik el egymástól, az Unió miközben egységes térségként tekint önmagára, mégis csak az államokon keresztül létezik, így területe is az államok területén és így határain keresztül határozható meg.³²³ Ezzel a korábban már részletesen bemutatott helyzet mutatkozik ismét: az egységes térség nem teljesen önálló, mivel léte az államok lététől függ. Sőt a migráció éppen az egységességgel kapcsolatos hiányosságokra is rámutat, hiszen a bevándorlók mozgása jól

³²³ Az Európai Unióról szóló szerződés 52. cikke és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 355. cikke.

mutatja, hogy ők nem is annyira az Uniót, mint inkább egyes tagállamok meghatározott csoportját tartják vándorlásuk célállomásának.

Az uniós politikai és jogi valóság tehát a határok kapcsán is új helyzetet idéz elő. Nyilvánvaló, hogy az európai integráció legalapvetőbb célja a belső határok lebontásával egy egységes térség kialakítása. Mindeközben az Unió a külső határok kapcsán elismeri a tagállamok határvédelemmel kapcsolatos alapvető állami funkcióját,³²⁴ ugyanakkor egy integrált határvédelmi rendszer kialakítására törekszik.³²⁵ Átmeneti helyzetet teremt tehát az európai építkezés, ahol a külső határok védelme a tagállamok feladata,³²⁶ de ez bizonyos közös elvek és szabályok mentén valósul meg, a menekültügy³²⁷ és a bevándorlás³²⁸ kapcsán pedig mind szerződéses mind különálló rendelkezések³²⁹ alapján közös szabályok kerültek bevezetésre. A rendszer kialakítását, gyakorlati megvalósulását pedig a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztás elveinek kell áthatnia.³³⁰

A migrációval kapcsolatos jogi megoldások értékelése kapcsán érdemes emlékeztetni arra, hogy két alkotmányos jelentőségű szabályozási terület nyilvánvaló ütközése jelenik meg. Egyrészt az alapjogvédelem határozza meg, nem csupán a menedéket kérők esetében, hogy az állami és uniós közhatalmi cselekvés határait. Az alapjogvédelem, a kialakult európai rendszernek megfelelően pedig, nem csupán nemzeti alkotmányos szinten, de az Európa Tanács keretei között biztosított, külső védelem során is érvényesül. Miközben tehát a fenti ténybeli nehézségekre is tekintettel kell lenni a migráció kapcsán: menekültek és bevándorlók közötti különbségtétel, menedék iránti kérelem biztonságos országon való áthaladásra tekintettel való visszautasítása, a nemzeti hatóságokkal való együttműködéssel kapcsolatos kötelezettség, a migrációval kapcsolatos állami cselekvésnek az alapjogokra figyelemmel kell megvalósulnia, úgy nemzeti alkotmányos, mint egyébként európai ellenőrzés mellett.

³²⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése.

³²⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 77. cikke (1) bekezdésének c) pontja.

³²⁶ A Benelux Gazdasági Unió Államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről 1985. június 14-én kötött Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló Egyezmény 6. cikke.

³²⁷ Az Európai Unióról működéséről szóló szerződés 78. cikke.

³²⁸ Ibidem, 79. cikk.

³²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról, az úgynevezett Dublin III Rendelet; valamint a Bizottság 118/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. január 30.) az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 1560/2003/EK rendelet módosításáról, az úgynevezett Dublin II végrehajtási rendelet módosítása vagy az úgynevezett Dublin III végrehajtási rendelet.

³³⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 80. cikke.

Másrészt a közrend védelme az az alkotmányos szempont, amelyre hivatkozással olyan alkotmányos szempontok jeleníthetők meg, egyébként, ahogyan korábban erre tettünk utalást, az uniós alapvető szabadságokkal, így a személyek szabad mozgásával kapcsolatban is, amelyek a migráció korlátozását, esetleges akadályozását indokolhatják. A közrend védelme, ahogyan fentebb említettük, a területi integritás védelme mellett, a határvédelemhez éppen a személyek mozgása vonatkozásában kapcsolható olyan alkotmányos jogalap, amelyet az uniós jog is mint alapvető állami funkciót véd. A közhatalmi cselekvés tehát, ha és amennyiben, értelemszerűen a szükségesség és az arányosság vizsgálata mellett, a migráció eredményeként a közrend sérülne, megfelelő jogalkotással és jogalkalmazással akár az alapjogok korlátozásával léphet fel a bevándorlással szemben.

Nehéz feladatra vállalkozik tehát az, aki a jog oldaláról közelítve igyekszik tisztán értelmezni az átalakuló világrendben a migráció jelensége által támasztott kihívásokra adott válaszokat. Kétszer kettes jogi mátrixban kell ugyanis elhelyezni magát a jelenséget. Egyrészt tekintettel kell lenni az európai integrációs rendszerekre, azaz az uniós jogra és az alapjogvédelem kapcsán kialakuló regionális, európai rendre, másrészt figyelembe kell venni a nemzeti alkotmányos kereteket. Mindeközben pedig nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy egyrészt a migrációban résztvevő személyek alapjogai tehát úgy európai egyezményes, mint nemzeti alkotmányos szinten védettek, másrészt az uniós és nemzeti jog által szerződésesen és alkotmányosan is előírt közrendvédelmi kötelezettsége is jelentkezik az államnak. Utóbbi kapcsán olyan állami funkció is megjelenik, amelyet az uniós elsődleges jog is véd, jóllehet a határvédelem kapcsán az integrált megoldások fokozatos kidolgozására törekszik.

Kifejezetten a témánk kapcsán ilyen környezetben merül fel a kérdés, hogy a nemzeti szuverenitás, mint az állam számára biztosított teljes cselekvési szabadságnak a nemzetközi rendszerekben megvalósuló együttműködésben fenntartott fogalma tekintettel az európai integráció nyomán megjelenő olyan kihívásokra is, amelyek végül számunkra is a fogalom átgondolását tették szükségessé; valamint a nemzeti alkotmányos identitás, amelyen keresztül az államnak egyfajta „méltósága”, a nemzeti alkotmányos rendjének lényeges jellemzőinek összessége jelenik meg, valós korlátot támasztva az uniós joggal szemben még annak abszolút elsőbbségét is megtörve; milyen következményekkel járnak, illetve hogyan értelmezhetők a migráció kapcsán. Annyi bizonyos, hogy úgy a szuverenitás, mint a nemzeti alkotmányos önazonosság, értelemszerűen azok védelme kapcsán, hangsúlyosan jelent meg a migrációval kapcsolatos vitákban.

Ahogyan korábban emlékeztettünk erre, a migráció és a határok védelmével kapcsolatos nehézségek jelképesen is mutatják, éppen az egyébként is az állami kereteket lerontó

globalizáció jól látható következményeként, az államok gyengülését, amelyek ráadásul uniós tagállamként a migrációval és határellenőrzéssel kapcsolatos hatásköreiket legalábbis részben az Európai Unióra ruházták át. Az államterület, a nemzet és a szuverenitás pedig, ahogyan erre szintén utaltunk már, pedig nem csupán az állam fogalmi meghatározását adják együttesen, hanem azok között mélyebb összefüggés is rejlik. Magyarország esetében egészen egyértelmű, hogy a kialakult helyzet olyan fenyegetettségérzethez vezetett, amely következtében a helyzet jogi megítélése kapcsán a szuverenitás védelmének kérdése is felmerült.³³¹ Ahogyan később részletesen is indokoljuk, és egyébként elméleti megközelítésből már bizonyítottuk, ilyen védelem különösen az uniós joggal szemben csak nagyon korlátozottan indokolható.

Az vitathatatlan, hogy ha az államterületen tartózkodó népesség meghatározásával kapcsolatos hatáskörrel a tagállam nem rendelkezik, akkor valóban egy a szuverenitásához szorosan kapcsolódó kérdésben korlátozott a szuverenitás által leírt teljes szabadság gyakorlásában. Ez a korlátozottság azonban, ahogyan ezt korábban részletesen tárgyaltuk, bár nagyon látványosan mutatkozik meg a fentiek miatt éppen a nemzetközi folyamatokon keresztül, nem magára a szuverenitásra, hanem annak gyakorlására vonatkozik. Miközben tehát a tények és az elméleti összefüggések miatt érthető a tagállamok szuverenitás-féltése, jogilag az az átruházott hatáskörök gyakorlása kapcsán nem okozhat korlátot,³³² ha csak nem, ahogyan ezt korábban jeleztük, a hatáskörök módjának tekintetében, nevezetesen a nemzeti szuverenitás által megkövetelt képviseleti elv valamilyen formában való érvényesülése kapcsán. Ahogyan látni fogjuk, ez a kérdés, ha nem is jelent meg érvként, a háttérben elég egyértelműen megjeleníthető a migrációs kérdésekben való döntéshozatal során.

A nemzeti önazonosságnak a nemzeti alkotmányos rendszerekre vonatkoztatott védelme még egyértelműbben, ugyanakkor, ha lehet így fogalmazni, még zavarosabban kerül el a migráció kapcsán. Ha és amennyiben ugyanis a nemzeti identitás alatt kifejezetten a nemzeti, azaz kulturális önazonosságot értjük, nyilvánvaló, hogy a bevándorlás miatt az veszélybe kerülhet, hiszen egy más identitással rendelkező népesség jelenik meg az állam területén, amely ugyan nem válik az államot alkotó közösség, azaz a nemzet részévé, de az arra jellemző általános jegyeket biztosan nem hordozza. Ugyanakkor, ahogyan fentebb próbáltuk részletesen is bizonyítani, véleményünk szerint hibás az a felfogás, amely azonban az uniós bírósági ítélkezési gyakorlatban is megjelent, amely szerint az alkotmányos önazonosság védelmének célja ilyen kulturális jellemzők megőrzése.

³³¹ Az Európai Unió Bíróságának a C-643/15. sz. és a C-647/15. sz., Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ügyekben 2017. szeptember 6-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:631, 225. bekezdés.

³³² Ibidem.

Ugyanakkor a nemzeti alkotmányos önazonosság védelme, ezt is bizonyítani igyekeztünk, valós korlátja lehet az uniós jog érvényesülésének. Magyarország esetében pedig a migráció volt az a téma, amelyhez kapcsolódóan a nemzeti identitásra vonatkozó alkotmányos ítélkezési gyakorlat megjelent,³³³ amelyben ugyan még nem kellő pontossággal, de jól láthatóan lefektetésre került az uniós jog érvényesülésének ez alapján való korlátozására vonatkozó alkotmányos lehetőség. Miközben tehát nem gondoljuk indokolhatónak, hogy a migrációt a nemzeti identitás elleni támadásként bemutató érvelés mentén kerüljön alkotmányos alapon elutasításra az uniós jog alkalmazása, úgy véljük, ahogyan látni fogjuk, hogy a migráció kapcsán megvalósuló uniós közhatalmi cselekvés szembe kerülhet olyan, a tagállami alkotmányos rend lényeges jellegét adó alkotmányos elvvel vagy szabállyal, amely az uniós hatáskörgyakorlást alkotmányosan korlátozza.

Miközben tehát a migráció kapcsán tapasztalt döntéshozatalt és jogalkalmazást kívánjuk elemezni a fenti szempontjainkra tekintettel, nem feledkezhetünk meg sem az alapjogok sem a közrend védelméhez kapcsolódó alkotmányos keretéről, előbbiek esetében pedig tekintettel kell lennünk a külső ellenőrzést biztosító regionális, európai rendre is; elsősorban az uniós és a tagállami jogrendszerek közötti alkotmányos kapcsolatra igyekszünk majd összpontosítani. A fentebb említett politikai álláspontoktól függetlenül, és részben az azokhoz kapcsolódó jogi válaszok és érvelések során is megjelenő fogalmi zavaroktól mentesen kívánjuk azt bemutatni, hogy a korábban levezetett elméleti következtetéseink milyen következményekkel jelentek meg tehát a migráció kapcsán Magyarország esetében úgy a döntéshozatalban, mint a jogalkalmazás tekintetében elsősorban a tagállami alkotmányosság védelmében.

1. Tagállami alkotmányosság a döntéshozatalban

Egymással szöges ellentétben álló álláspontjaik szerint az Európai Unió, különösen az Európai Bizottság és Magyarország, illetve annak kormánya eltérő válaszokat fogalmaztak meg 2015-től kezdődően a kialakult migrációs helyzet megoldására. Ezáltal olyan jogi helyzet alakult ki, amelyben a lehető legnyilvánvalóbb módon feszül egymásnak az uniós és a nemzeti jogrendszerek. Amikor ezt az ütközést alkotmányos szempontokra tekintettel kívánjuk vizsgálni először a döntéshozatal, azaz a jogi szabályozások elfogadása, illetve azok érvényessége kapcsán, ahogyan ezt korábban jeleztük, nem kívánunk kitérni maguknak a döntéseknek a tartalmi értékelésére, azaz a politikai szempontok vizsgálatára. Azok elfogadásának módjára és érvényességére vonatkozó elemzésünk viszont egyedülálló

³³³ A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozata.

lehetőséget biztosít arra, hogy a tagállami alkotmányos korlátok érvényesülésének lehetőségét egy ilyen jogi helyzetben vizsgáljuk.

A 2015-ben kialakult migrációs helyzetnek önmagában való értékelése is nehézkes, ahogyan láttuk, eltérő következtetések levonására vezette a jogalkotókat. Magyarország kormányának célja a kezdetektől a bevándorlás megfelelő korlátok közé szorítása, illetve a menedék iránti kérelmet benyújtani szándékozók esetében az alkotmányosan megalapozott³³⁴ és nemzetközi vállalások alapján³³⁵ fennálló kötelezettségek teljesítése volt olyan módon, hogy a határok védelme, amely a közrend fenntartása vonatkozásában alapvető feladat, de mint láttuk, uniós jogi kötelezettség³³⁶ is különös hangsúlyt kapott. Ezek a törekvések azonban hamar szembe kerültek azzal az uniós döntéssel,³³⁷ amely egyébként az eredeti tervek szerint Görögország és Olaszország mellett éppen Magyarország megsegítésére, a helyzetet a menedék iránti kérelmet benyújtó bevándorlók tagállamok közötti elosztásával kívánta kezelni.

Miután tehát Magyarország kormánya ezzel a döntéssel nem értett egyet, hiszen az, ahogy említettük, szöges ellentétben állt az álláspontja alapján meghatározott céllal, a migráció kapcsán igen korán vita bontakozott ki Magyarország és az Európai Unió között. Előbbi pedig utóbbi döntésének érvényesülését kívánta inntől kezdve a rendelkezésére álló valamennyi eszközzel megakadályozni. A jogi eszközök lehető legszélesebb táráat vetette be tehát Magyarország azért, hogy az Európai Unió által előírt menekültek felosztására vonatkozó rendszer gyakorlati megvalósítását megakadályozza. Ennek során meghozott döntések az alkotmányosan rendelkezésre álló valamennyi szinten megjelentek, azok elemzésén keresztül tehát a tagállami ellenállás teljes eszköztára vizsgálható. A jelen fejezetben kifejezetten e döntésekre, illetve az uniós döntés, a tanácsi határozat érvényességének megkérdőjelezésére összpontosítunk, vizsgálatunkat pedig elsősorban a szuverenitás és az önazonosság vonatkozásában levonható következtetésekre tekintettel folytatjuk le.

Magyarország kormánya mindenekelőtt a rendelkezésre álló legerősebb döntéshozatali szintre utalta a kérdést: 2016. október 2-án kezdeményezésére népszavazás került megrendezésre Magyarországon. A népszavazásra feltett kérdés nem magának a migrációs helyzetnek a kezelésére, hanem véleményünk szerint, kifejezetten érdekesen, hatáskörfelosztásra vonatkozott. A magyar választópolgároknak ugyanis arra a kérdésre kellett válaszolni, hogy akarják-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem

³³⁴ Magyarország Alaptörvénye XIV. cikkének (4) bekezdése.

³³⁵ A már hivatkozott Genfi Egyezmény.

³³⁶ A már hivatkozott Schengeni Egyezmény.

³³⁷ A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.

magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését? Arról van tehát szó, hogy kifejezetten az uniós döntés által kitűzött cél megvalósulását kívánta a kormányzati törekvés a magyar Országgyűlés előzetes hozzájárulásának feltételéhez kötni. Rögtön felmerül, hogy ez egyáltalán népszavazási kérdésként feltehető-e, hiszen népszavazást az Országgyűlés csak a hatáskörébe tartozó kérdésben rendelhet el.³³⁸

Az Alkotmánybíróság ugyan két ügyben is vizsgálta a népszavazást kiíró országgyűlési határozat alkotmányosságát, de a kérdés tartalmára ezekben nem tért ki, miután ennek vizsgálata nélkül is mindkét ügyben az országos népszavazást elrendelő országgyűlési határozat alkotmányosságának megállapítására juthatott.³³⁹ Ilyen jellegű a témánk kapcsán értékelhető vizsgálat csupán az egyik ügyben hozott végzés párhuzamos indokolásában jelenik meg.³⁴⁰ Ebben a párhuzamos indokolás műfaji sajátosságára tekintettel érthető módon, de véleményünk szerint nem kellő fogalmi tisztasággal jelenik meg a szuverenitás, és egyébként a nemzeti alkotmányos identitás védelme, bár utóbbi csak az előbbi kapcsán. Miközben a párhuzamos indokolást aláíró két alkotmánybíró a szuverenitás fenntartásáról beszél, ennek alapjául egyrészt a tömeges bevándorlás tényére, másrészt alapjogvédelemre, harmadrészt az uniós hatáskörgyakorlással szemben a népesség meghatározására vonatkozó döntési jogot szuverenitás alapján történő fenntartására hivatkozik.

Miközben elfogadjuk, hogy egy tagállam, így Magyarország, különös tekintettel a kapcsolódó alkotmányos szabályaira, népszavazást tarthat arról, hogy nem magyar állampolgár személyek különösen tömeges betelepítése kapcsán az uniós döntésnek feltétele lehet-e az országgyűlési jóváhagyás, azaz a kérdésben való döntés során a hatáskörök hogyan oszlanak meg az uniós és a nemzeti szint között, továbbá úgy gondoljuk, hogy a kérdésfelvetés és annak népszavazás útján történő megválaszolása szoros összefüggésbe hozható a szuverenitás elvével; nem gondoljuk, hogy ezt tömeges bevándorlás kapcsán fennálló védelmi helyzet vagy a népesség meghatározására vonatkozó szuverenitáshoz kapcsolódó jog indokolná. Az alapjogvédelem megfelelő keretei pedig egyébként az uniós jog vonatkozásában is érvényesülnek, ahogyan erre korábban már többször utaltunk.

A nemzeti szuverenitás elve megköveteli, hogy a közhatalom gyakorlása során annak alapja az általános akarat lehessen. Ez még akkor is így van, ha egyébként a közhatalmi cselekvés a jog által szabályozott keretek között történik. A modern alkotmányjog, Magyarország esetében is,

³³⁸ Magyarország Alaptörvénye 8. cikke (2) bekezdése.

³³⁹ A magyar Alkotmánybíróság 3130/2016 (VI. 21.) végzése és 12/2016 (VI. 22.) határozata.

³⁴⁰ A magyar Alkotmánybíróság 3130/2016 (VI. 21.) végzéséhez Varga Zs. András és Pokol Béla alkotmánybírák párhuzamos indokolása.

ritka kivételektől eltekintve a közvetett demokrácián, azaz a képviseleti elven alapszik.³⁴¹ Ugyanakkor éppen e fentiekre tekintettel lehetőséget biztosít arra, hogy kivételként érvényesüljön a közvetlen demokrácia is, amelynek egyik legfontosabb eszköze a népszavazás. Olyan nagy jelentőségű ügyekben, amelyekben az Országgyűlés ezt szükségesnek tartja, ezért rendelhető el az országos népszavazás Magyarországon is. Ezáltal pedig éppen a szuverenitás érvényesül, azaz maga a nemzet nyilváníthatja ki, ismét hangsúlyozzuk a jog keretei között szabályozott módon, véleményét, hozhat döntést.

Az, hogy nem magyar állampolgárok Magyarországra történő betelepítését az Európai Unió csak az Országgyűlés előzetes jóváhagyásával írhatja-e elő, indokolt kérdésnek tűnik, érdekes, hogy ezt a kormányzati álláspontot egyébként a nemleges válasz irányába fogalmazza meg. Miközben tehát úgy gondoljuk, hogy különösen osztott hatáskör esetén³⁴² annak gyakorlása a nemzeti szuverenitásra tekintettel kell, hogy megvalósuljon, azaz elvárható, hogy a hatáskörgyakorlás módja által az abból származó követelmények éppen a népképviselet tekintetében ne sérüljenek, felmerül a kérdés, hogy egy a közvetlen demokrácia eszközével meghozott döntés ütközhet-e egy korábbi uniós döntéssel tekintettel a tagállam európai építkezés iránti elkötelezettségére és az uniós jog sajátosságaira. Meglátásunk szerint a kérdésre adható igenlő válasz.

Egyrészt persze formálisan maga a kérdés nem arra irányul, hogy a korábbi uniós döntést a magyar választópolgárok többsége elutasítja-e, hanem ahogyan erre korábban utaltunk, nagyon érdekesen, hatásköri kérdés került megfogalmazásra, amelyben ugyan osztott hatáskörként a vonatkozó szerződéses szabályok szerint megmarad az uniós döntési jog, hogy átmeneti rendelkezések kerüljenek elfogadásra harmadik országbeli állampolgárok szükséghelyzetet okozó hirtelen beáramlása esetén, de ha ez a döntés ilyen személyek Magyarországra történő betelepítését írja elő, az országgyűlési jóváhagyást tenne szükségessé. Miközben tehát megjelenik a nemzeti szuverenitás gyakorlásának legmagasabb szintű eszköze, a népszavazás, amely, ismét hangsúlyozzuk, a jog által szabott keretek között használható csupán, formálisan az nem közvetlenül megy szembe az uniós hatáskörgyakorlás során elfogadott döntéssel.

A formai szempontokon túl azonban, úgy gondoljuk, hogy tartalmilag is elfogadható egy ilyen, következményei kapcsán mégis csak egy korábbi uniós döntést lerontani képes kérdés népszavazáson történő megválaszolása. Anélkül, hogy itt most az uniós döntést értékelnénk, erre a későbbiek során kitérünk majd, még ha az csupán szükséghelyzetre válaszul elfogadott átmeneti intézkedéseket ír is elő, az ügy jelentőségére tekintettel, alkotmányosan indokolható,

³⁴¹ Magyarország Alaptörvénye B) cikk, (3) és (4) bekezdés.

³⁴² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése.

hogy népszavazás egy ilyen döntést a népképviselőt legfőbb alkotmányos intézményének, azaz az Országgyűlésnek a hozzájárulásához kössön. Ismét csak arra hivatkozunk, hogy a szuverenitáson alapuló közhatalmi cselekvésre vonatkozó képesség átadásával maga a nemzeti szuverenitás nem szűnik meg, az az uniós hatáskörgyakorlás módja kapcsán alkotmányos követelményeket támaszthat. Így adott esetben ilyen követelményt éppen a szuverenitás gyakorlásának legmagasabb eszközével, a népszavazással különösen a nemzeti szuverenitáshoz kapcsolódó képviselői elv tiszteletben tartására, azaz országgyűlési jóváhagyásra tekintettel indokoltan támaszthat a nemzeti alkotmányos rend.

A migrációs válság megoldása kapcsán Magyarország és az Európai Unió között kibontakozó vitában tehát az uniós politikai álláspontot tükröző döntés érvényesülésének megakadályozására véleményünk szerint a legmegfelelőbb alkotmányos eszközt választotta, akkor, amikor a kormány kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelt el. A kérdés megválaszolásával ugyanis az uniós hatáskörgyakorlás módja kapcsán támasztható éppen a szuverenitás gyakorlásának legmagasabb eszközével magából a szuverenitásból fakadó képviselői elv védelmében alkotmányosan tehát úgy a módszer, mint az eredmény tekintetében indokolható követelmény. A nemleges válaszok többségével tehát egy érvényes és eredményes népszavazással, ha az az uniós hatáskörgyakorlás módja kapcsán támaszt a nemzeti szuverenitás elvére visszavezethető alkotmányos követelményt, az uniós jog érvényesülése megakadályozható.

A népszavazás azonban, az eredmények ismertek, nem volt érvényes. Miközben az érvényesen szavazó választópolgárok hatalmas többsége (98,36 %) a kérdésre nemleges választ adott, mivel a közel 8,3 millió választásra jogosult állampolgárból kevesebb, mint három és fél millió (41,32 %) adta le érvényesen a szavazatát, érdekes megjegyezni, hogy a szavazásban résztvevő állampolgárok közel 3 %-a érvénytelenül szavazott, a választás a vonatkozó alkotmányos szabályokra tekintettel³⁴³ nem volt érvényes. Ez, különösen arra tekintettel, hogy a magyarországi rendszerváltozás óta eltelt időszak hét népszavazása közül csak négy volt érvényes, és ezek közül is kettő a vonatkozó szabályok felpuhítása miatt, persze több szempontból is elgondolkodtató elsősorban a magyar demokrácia működése kapcsán. Továbbá azt is érdemes megjegyezni, hogy a nemleges választ adó választópolgárok száma, ugyan ez a jog számára közvetlenül nem értékelhető, összességében kiugróan magas más népszavazások számaival összehasonlítva.

³⁴³ Magyarország Alaptörvénye 8. cikkének (4) bekezdése.

Az érvénytelen népszavazás után a kormány az alkotmányosan rendelkezésre álló következő szint, azaz az alkotmányozó döntéshozatal eszközét vetette be az uniós döntéssel szemben. Az alkotmánymódosításra vonatkozó tervezet, ahogyan erre annak indokolása is utal, kifejezetten a népszavazás utáni helyzetre adott válaszként fogalmazódott meg. Mint az szintén ismert, végül az alkotmánymódosítást az Országgyűlés, miután a kormányzati többség nem rendelkezett az ehhez szükséges szavazatokkal, nem fogadta el.³⁴⁴ Ugyanakkor a témánk kapcsán érdekes rendelkezéseket változatlan formában tartalmazó, további javaslatokkal kiegészült hetedik alkotmánymódosítás később, miután az országgyűlési választásokat követően az ehhez szükséges országgyűlési többség rendelkezésre állt, elfogadásra került.³⁴⁵ Számunkra értékelendő rendelkezéseket az alkotmánymódosítás egyrészt a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmére vonatkozó, korábban említett, alkotmányos kötelezettségként való meghatározása,³⁴⁶ másrészt a kifejezetten az uniós hatáskörgyakorlás kapcsán megfogalmazott korlátok támasztása³⁴⁷ kapcsán tartalmaz, miközben egyébként az uniós döntés érvényesülésének megakadályozására módosultak az elfogadásra került javaslatban később a népszavazást követően eredetileg benyújtott javaslathoz képest némiképpen átfogalmazott formában, az alapjogok között a nem magyar állampolgárok magyarországi belépésére és Magyarországról történő kiutasításáról vonatkozó rendelkezések, továbbá a rendőrségnek a jogellenes bevándorlás megakadályozására vonatkozó feladata alkotmányos rangot kapott, utóbbi rendelkezés egyébként szintén nem szerepelt az első javaslatban. Utóbbi rendelkezéseket itt nem kívánjuk részletesen elemezni.

Témánk kapcsán azonban különösen érdekes alkotmányos rendelkezés jelent meg az úgynevezett Európa-klauszulában. Túl azon, hogy az alkotmánymódosítást követően az Alaptörvény kifejezetten kimondja, hogy az uniós hatáskörgyakorlás összhangban kell álljon az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, további korlátot is támaszt, amikor Magyarország területi egységre, népességre, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát a az uniós hatáskörgyakorlás által tisztelendő jogként határozza meg. Véleményünk szerint ez az alkotmányos rendelkezés nem jelent valós új korlátot az uniós hatáskörgyakorlással szemben, így alkotmányos

³⁴⁴ A Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításáról szóló T/12458. sz. javaslatot az Országgyűlés 2016. november 6-i ülésnapján nem fogadta el.

³⁴⁵ A Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításáról szóló T/336. sz. javaslatot az Országgyűlés 2018. június 20-i ülésnapján fogadta el.

³⁴⁶ Magyarország Alaptörvénye Nemzeti Hitvallás, valamint R) cikkének (4) bekezdése.

³⁴⁷ Magyarország Alaptörvénye E) cikkének (2) bekezdése.

szabályozásuk inkább elméleti, mint gyakorlati jelentőséggel bírhat. Ezeket a nemzeti alkotmányos korlátokat ugyanis az uniós jog is elfogadja.

Ahogy ezt már korábban említettük, az uniós elsődleges jog a területi integritás védelmét kifejezetten tiszteletben tartandó alapvető állami funkciónak tekinti.³⁴⁸ Egyébként a területi egységre vonatkozó állami rendelkezési jog egyébként is nehezen értelmezhető fogalom, hiszen a területi egységről az államok önállóan nem rendelkeznek, inkább a nemzetközi jog szabályai szerint meghatározható államterületük integritásának védelmével foglalkoznak, ezt biztosítják alkotmányosan is. Végül nehezen képzelhető el olyan uniós hatáskörgyakorlás, amely kifejezetten a tagállamok területi egységét sértené. Hasonló a helyzet az államforma és az állami berendezkedés esetében is, utóbbi kifejezetten tiszteletben tartandó az unió által, hiszen a nemzeti identitás védelmét éppen a politikai és alkotmányos berendezkedéshez kapcsolja a szerződés.³⁴⁹

Az alapvető jogok és szabadságok, ahogyan ezt alapjogvédelem kapcsán többször is említettük, ugyan valóban alkotmányos korlátai lehetnek a szuverenitás alapján történő uniós közhatalmi cselekvésnek, e korlátot, jeleztük, éppen a hatáskör-átruházás tartja fel, és a nemzeti alkotmányos rend biztosítása kapcsán alapvető követelmény, hogy a sui generis uniós jogrendszeren keresztül annak sajátosságai miatt megjelenő uniós normák érvényesülése során e jogok ne sérüljenek, de ez a korlát ténylegesen egyre szűkebb körben jelenhet meg, hiszen az uniós jog jelenlegi fejlődési szintjén az alapjogvédelem ugyan külső ellenőrzés lehetősége nélkül, de igen széles körben, többek között a tagállami alkotmányos hagyományokra tekintettel is biztosított.³⁵⁰ Kifejezetten nemzeti sajátosságként megjelenő alapjogvédelem, különösen az egyes jogok tartalma, értelmezése során egyébként szintén a nemzeti alkotmányos önazonosság körében jelenthetnek alkotmányos korlátot.

Végül a népeségre vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jog uniós hatáskörgyakorlással szembeni korlátként történő alkotmányos meghatározása számos kérdést vet fel. Miközben a migráció kapcsán az Unió és Magyarország között folyó vitában nyilvánvalóan ez a kérdés jelenik meg legélesebben, maga az alkotmánymódosítás is ehhez kapcsolódik vissza, amikor az általunk részletesen nem vizsgált módosító rendelkezések között az idegen állampolgár magyarországi tartózkodását, a személyek szabad mozgásának uniós alapvető szabadságában részesülők körétől eltekintve, magyar hatóságok által elbírált kérelemhez köti, a menedékjog biztosítására vonatkozó szabályok elfogadását pedig az Országgyűlés hatáskörébe utalja. Az

³⁴⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése.

³⁴⁹ Ibidem.

³⁵⁰ Ibidem, 6. cikk.

alkotmánymódosítás ugyanis éppen az uniós jog által meghatározott szűk keretek között tud csupán az azáltal nem szabályozott körben kifejezetten nemzeti eljárásokat és hatósági döntéseket meghatározni arra nézve, hogy ki tartózkodhat Magyarország államterületén.

Ez utóbbi vonatkozásában is tehát arra a következtetésre juthatunk, hogy egyébként a globalizációs környezetben egy az európai építkezésben résztvevő állam tényleges és jog által meghatározott mozgástere viszonylag szűk a területén tartózkodó személyek körének szabályozásában. Meglátásunk szerint az uniós hatáskörgyakorlással szemben ilyen alkotmányos korlát megfogalmazása nem csak felesleges, de ellentmondásos is. Ahogyan korábban részletesen indokoltuk, a tagállami szuverenitás nem szűnik meg az európai építkezés kapcsán, az ugyan a sajátos politikai és jogi valóság miatt elsősorban az uniós jog abszolút elsőbbsége kapcsán átértelmezendő lehet, de semmiképpen sem sérül, sőt éppen ellenkezőleg alkotmányos korlátokat közvetít, illetve, igaz szűk körben, maga is alkotmányos korlátot jelent. Ugyanakkor a szuverenitás nem jelent olyan a népességre vonatkozó rendelkezési jogot, bár ez a jog a szuverenitásból ered, amely annak alapján így közvetlenül szembe kerülhetne az uniós hatáskörgyakorlással. Hiszen a szuverenitás védelme, ahogyan korábban láttuk, elsősorban az uniós hatáskörgyakorlás mikéntje kapcsán képes alkotmányos követelményt érvényesíteni, magának az uniós hatáskörnek a léte ezáltal nem kérdőjelezhető meg.

Elméleti jelentősége azonban annak, hogy az alkotmányozó a hatáskör-átruházást szabályozó alkotmányos rendelkezésben kifejezetten említést tesz az uniós hatáskörgyakorlás így egészen egyértelműen alkotmányosnak tekinthető korlátairól, igenis nagy. Ezáltal ugyanis egészen nyilvánvalóvá válik, miközben, ahogyan láttuk, az itt megfogalmazott korlátok nem feltétlenül jelentenek valós akadályt az uniós hatáskörgyakorlás számára, hogy az nem korlátlan, annak nemzeti alkotmányos követelmények tehát akadályai lehetnek. Ugyanakkor véleményünk szerint akár a jelen ügy kapcsán ezek a nemzeti alkotmányos korlátok nem ilyen tartalommal keresendők, ha és amennyiben ténylegesen az uniós közhatalmi cselekvésnek kívánnak nemzeti alkotmányos határokat szabni. A hatáskörgyakorlás korlátai ugyanis, ahogyan korábban említettük az ultra vires hatáskörgyakorlás különleges esetétől eltekintve, a szuverenitás kapcsán a hatáskörgyakorlás módja, de éppen a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmével magával a hatáskörgyakorlással szemben is megjelenhetnek. Miközben tehát egészen élesen maga az uniós hatáskör léte inkább csak az uniós jogrendszer keretei között támadható, a végeredmény, azaz az uniós közhatalmi cselekvés kapcsán ilyen módon mégis érvényesülhet alkotmányos korlát.

Márpedig a hetedik alkotmánymódosítás témánk kapcsán tehát különösen fontos másik területe ennek, azaz az alkotmányos önazonosság védelmének alkotmányos rendelkezésekben való

meghatározása volt. Ugyan úgy gondoljuk, hogy úgy az adott helyzetben, azaz a migráció kapcsán az Unió és Magyarország között fennálló vitában, mint egyébként általában, a nemzeti alkotmányos identitáshoz kapcsolódó korlátok, ahogyan fentebb bizonyítottuk, kifejezett alkotmányos rendelkezés hiányában is érvényesíthetők,³⁵¹ azáltal, hogy maga a fogalom az alkotmányszövegben is megjelent, ez egészen nyilvánvalóvá vált. Maga az alkotmányos szabályozás egyébként, meglátásunk szerint helyesen, egészen röviden fogalmaz, amikor egyrészt a nemzeti önazonosságot egyfajta általános értéként, egyébként a történeti alkotmányba gyökereztetve, védelem alá vonja, illetve ezt a védelmet valamennyi állami szerv kötelességeként határozza meg.

A nemzeti alkotmányos önazonosság ugyanis, ahogyan korábban ezt bizonyítottuk, nem a kifejezett alkotmányos rendelkezésekben, hanem azokon túl, alkotmányfeletti elvek és szabályok szintjén lelhető fel. Mint ilyen azonban valós korlátja lehet az uniós közhatalmi cselekvésnek, vagy az alkotmánymódosítás szavaival élve a hatáskörgyakorlásnak. A tagállam ugyanis meg kell, hogy őrizze alapvető alkotmányos rendjének lényeges jellemzőit, ahogyan szintén bizonyítottuk, nem csupán azért, hogy az ne essen szét, hasonuljon meg vagy oldódjon fel, hanem azért is, hogy valóban be tudja fogadni az uniós jogot éppen annak hatékony érvényesülését alkotmányosan biztosítva. A migráció kapcsán azonban különösen fontos, hogy az alkotmányos önazonosság védelme, nem egyfajta kulturális identitás megőrzésére vonatkozó politikai harcban jelenik meg, hanem a jog területén kell, hogy összebékítse a történelmi múltból származó vagy értékválasztásokhoz kapcsolható alkotmányos elveket és szabályokat a migrációs helyzet kezelésére vonatkozó uniós döntésekkel.

Meglátásunk szerint azonban veszélyesen keveredik az alkotmányos önazonosság fogalma éppen a migrációs helyzet kapcsán a kulturális önazonosság védelmével. Ahogyan láttuk, és itt szükségesnek tartjuk ismét hangsúlyozni, bár éppen az uniós ítélkezési gyakorlat az, amely nem ad ezzel kapcsolatban kellően világos iránymutatást, sokszor kulturális nemzeti sokszínűséget védve a nemzeti önazonosság kapcsán, a nemzeti alkotmányos önazonosság csak közvetve kapcsolható a nemzeti önazonossághoz, amennyiben valóban a nemzeti közösséget is meghatározhatja, miközben az egyébként szintén alakítja ugyan ismét csak közvetve magát a nemzeti alkotmányos önazonosságát, politikai és alkotmányos rendszerén keresztül az erre vonatkozó történelmi gyökerű és értékválasztásokon alapuló szabályok szerint. Ezt az alkotmányos nemzeti önazonosságot kell tehát a külső hatásokkal szemben megőrizni, miközben éppen ez ad lehetőséget arra, hogy azokkal egy adott állam és nemzet megbirkózzék.

³⁵¹ A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozata.

Miután láttuk, hogy a migrációs helyzetben egymással szöges ellentétben álló politikai álláspontok alapján megfogalmazott jogi válaszok, a kialakuló vitában Magyarország által hozott döntések, amelyek kapcsán azért ismét megjegyezzük anélkül, hogy politikai értékelésbe bocsátkoznánk, hogy igen nagy jelentőséget tulajdonítottak magának az ügynek, ugyanakkor legalábbis eleinte maga a döntéshozatal sikertelen volt, hogyan értékelhetők a témánk kapcsán, rövid szükségesnek tartunk kitérni az uniós döntés értékelésre is. Nem csupán azért van erre szükség, ebből a szempontból ugyanis azt a fejezet elején tárgyaltuk volna, mert a fentebb elemzett magyar döntések erre adott válaszként születtek, hanem témánk kapcsán kifejezetten azért, mert úgy gondoljuk, hogy a kialakult vitában nagyon pontosan körvonalazhatók az uniós jog érvényesülésének jogilag erős bástyája körül húzódó azon nemzeti alkotmányos árkok, amelyek aláaknázhatják azt, ilyen szempontból pedig a fentebbi fejtegetésünk következtetéseire tekintettel kívánjuk elvégezni az uniós döntés elemzését.

Az Európai Unió a 2015-ben kialakult migrációs válság kezelését viszonylag gyorsan napirendjére tűzte. A 2015. júniusi európai tanácsi aggodalmak és iránymutatások alapján³⁵² két javaslat került az uniós döntéshozók elé. Egyrészt a Dublin III rendelet³⁵³ módosítását, másrészt az általunk elemezni kívánt, áthelyezési válságmechanizmusról szóló határozathoz³⁵⁴ vezető javaslatot készítette elő a bizottság. A döntéshozatali eljárásban a parlamentnek véleményezési joga van, dönten a tanács jogosult. A végül megszületett döntés, azaz a tanácsi határozat kapcsán azonban nyilvánvalóan a bizottság irányította a döntéshozatal folyamatát, a parlament csupán általános, a módosításokra már nem vonatkozó állásfoglalást adott, a tanács pedig felfoghatatlan gyorsasággal döntött. A határozatot végül módosított formában 2015. szeptember 22-én már el is fogadták.

Maga az uniós döntés, ahogyan utaltunk rá, a magyar kormányzati állásponttal ellentétben, a kialakult bevándorlási helyzet kezelését a tagállamok közötti szolidaritás és igazságos felelősség-elosztás alapján úgy kívánja kezelni, hogy magukat a bevándorlókat, egészen pontosan azok egy meghatározott körét osztja fel adott feltételek alapján a tagállamok között. Azaz nem a határvédelemre, a bevándorlás fékezésére irányul a döntés, hanem az uniós tagállamok területére beérkező menedék iránti kérelmet benyújtani szándékozó személyek uniós rendszerben történő elosztására. A döntés eredeti formájában Görögország és Olaszország mellett Magyarország tehermentesítésére is törekedett. A magyar kormány azonban, mint láttuk, úgy döntött, miután a döntés fentebbi irányával nem értett egyet, hogy

³⁵² Az Európa Tanács 2015. június 25-26-i ülésén elfogadott következtetések, EUCO 22/15.

³⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 604/2013/EU, már idézett, rendelete.

³⁵⁴ A Tanács (EU) 2015/1601, már idézett határozata.

nem kíván kedvezményezettje lenni annak. Emiatt volt szükség az eredeti javaslat módosítására, amely e módosítás ellenére is rendkívül gyorsan került azonban elfogadásra.

Az uniós, egészen pontosan bizottsági álláspont tehát, hiszen hangsúlyozzuk, a parlament lehetősége különösen a módosítás kapcsán a véleményezésre meglehetősen korlátozott, úgy mondhatnánk, formális volt, a tanács pedig olyan viharos gyorsasággal döntött, hogy az véleményünk szerint a valós politikai mérlegelés lehetőségét kizárta; a vonatkozó szerződéses rendelkezésekkel összhangban a kialakult válsághelyzet megoldására a szintén szerződésben lefektetett szolidaritás és igazságos felelősség-megosztás elveire tekintettel az egyes tagállamokra nehezedő bevándorlási nyomásnak a bevándorlók elosztásával való enyhítését irányozta elő. Itt jegyezzük meg, ismét csak anélkül, hogy részletes politikai elemzésbe kívánnánk kezdeni, hogy vitatható, hogy a felelősség megosztásának legjobb módja a bevándorló személyek felosztása, ahogyan egyébként az is, hogy milyen formában kötelezhetők szolidaritásra az egyes tagállami csoportok.

Az uniós döntés egyébként a tagállami érdekek védelméről sem feledkezik meg, hiszen a tanácsi határozat kifejezetten rendelkezik arról, hogy a tagállamok megtagadhatják a kérelmezők áthelyezését, ha alapos okkal feltételezhető, hogy az illető személy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra vagy a közrendre nézve.³⁵⁵ Mindazonáltal a bevezetett válságmechanizmus egyértelműen kötelező befogadást ír elő a tagállamok számára, éppen az is, hogy csak egyéni esetekben kifejezetten a nemzetbiztonság vagy a közrend védelmének indokával biztosít lehetőséget arra, hogy egy adott személy áthelyezését egy tagállam megtagadja, ezt bizonyítja. Nem gondoljuk, ahogyan erre korábban utaltunk, hogy ezáltal, hiszen a szerződéses alap a hatáskörgyakorlásra adott, maga a szuverenitás sérülne, ilyen környezetben azonban az egyértelmű, hogy a tagállamok mozgástere, legalábbis egy átmenetinek szánt intézkedés alkalmazásának ideje alatt, rendkívül szűk.

Az uniós döntés elemzése során azt viszont mindenképpen hangsúlyozni kívánjuk, immár tisztán jogi megközelítésben, hogy olyan döntésről van szó, amely súlyos politikai felelősséggel jár, így azt jogi értelemben kellően felhatalmazott, ha úgy tetszik, erős legitimitással rendelkező döntéshozó fogadhatja el. Miközben tehát nem gondoljuk, hogy a tagállami szuverenitás sérülne a döntés elfogadása által, hiszen ismét hangsúlyozzuk, az uniós hatáskör adott, és az is belátható, hogy az adott válsághelyzetre egyébként is csak uniós szinten adható megfelelő megoldás, úgy véljük, hogy annak kapcsán érdemes átgondolni az uniós döntéshozatal alapjainál mind a legitimitás, mind pedig ezzel összefüggésben a politikai felelősség

³⁵⁵ Ibidem, 5. cikk (7) bekezdés.

megállapítása kapcsán felmerülő kérdéseket. A döntés meghozatalánál megjelenő politikai mérlegelések jogi jellegének túlhangsúlyozottsága még a tagállami többségi szándék és az igencsak viszonylagos demokratikus rálátást biztosító intézményi egyensúly mellett is joggal helyezi előtérbe ezeket a kifejezetten alkotmányos jellegű kérdéseket.

Mint az közismert a tanácsban Magyarország mellett Szlovákia és Csehország is nemmel szavazott, illetve Finnország tartózkodott a döntéshozatalban. A határozat elfogadását követően pedig Szlovákia és Magyarország megtámadták azt az uniós bíróság előtt. Az is ismert, hogy miközben, ahogyan fentebbi felvetéseinkkel erre már utaltunk, a döntéshozatali rendszer elfogadottságának, legitimitásának értékelése során komoly kérdések merülhetnek fel, a döntés hatékony végrehajtása is, úgy fogalmazhatnánk, nehézkes volt. Utóbbi eredménytelensége meglátásunk szerint, legalábbis részben, a nyilvánvaló igazgatási nehézségektől eltekintve, egyébként összefüggésbe hozható az előbbi kérdésekkel is. Az uniós bíróság végül a határozat érvényességét állapította meg,³⁵⁶ véleményünk szerint, meglehetősen rugalmas vagy éppen kellően túlfeszített érvek mentén.

Anélkül, hogy a vonatkozó bírósági ítéletet részletesen elemeznénk itt,³⁵⁷ így egyenként kitérnénk a szlovák kereset hat, a magyar kereset további tíz jogalapjának elutasításához vezető indokokra, az uniós jog által felállított keretek részbeni szétfeszülésének részbeni túlzottan rugalmas alkalmazásának fentebb már említett tényét szeretnénk a bírósági indokoláson keresztül is bizonyítani. Miközben tehát úgy gondoljuk, hogy a bírósági ítélet formálisan megalapozottnak tekinthető éppen azért, mert az uniós jogi kereteket mérlegelése során meglehetősen nagy rugalmassággal alkalmazza, vagy éppenséggel szétfeszíti azokat, anélkül, hogy elvi kérdésekre kitérne, a témánk kapcsán is értékes szempontokat szolgáltat, az uniós döntéshozatal meglátásunk szerint valós, alkotmányos jellegű korlátjainak vizsgálatához, amelyek elsősorban tartalmi szempontok következetesebb érvényesítése során jelenhetnek, jelenhetnének meg.

Ebben a körben mindenekelőtt azt emelnénk ki, hogy a hatásköri alapok vizsgálata során az ítélet azt állapította meg, hogy az elfogadott határozat nem jogalkotási aktus. E megállapítás indokolása során pedig a felperesek által felhozott tartalmi érvekkel szemben a bíróság ragaszkodik a saját ítélkezési gyakorlatához³⁵⁸ képest is túlzottan formális megközelítéshez,

³⁵⁶ Az Európai Unió Bíróságának a C-643/15. sz. és C-647/15. sz. egyesített ügyekben hozott, már idézett ítélete.

³⁵⁷ KRUSZLICH Péter: A határtalanság határai? Háttér és elemzés az Európai Unió Bíróságának a C-643/15. és a C-647/15. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletéhez in Európai Tükör, XXI. évfolyam 1. szám, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2018., 85-101. o.

³⁵⁸ Az Európai Unió Törvényszékének a T-512/12. sz., Front Polisario kontra Tanács ügyben, 2015. december 10-én hozott ítélete, ECLI:EU:T:2015:953, 137. bekezdés, valamint Melchior Wathelet főtanácsnoknak a C-104/16

amikor e megállapítását azzal indokolja, hogy álláspontja szerint nem jogalkotási aktus az, amelyet a szerződések ilyenként neveznek meg. Ezt az állítását a bíróság akkor is fenntartja, ha egyébként a nem jogalkotási aktusnak minősített határozat tartalmában jogalkotási aktusban szereplő rendelkezést módosít azzal az indokkal, hogy az ideiglenes intézkedés csak így tudja elérni célját. Ezzel meglátásunk szerint jövőbeni kockázatokat is rejtve, rendkívüli módon szétfeszíti az uniós jogi kereteket.

A tartalmi kérdések vizsgálatának elhanyagolása, ahogyan egyébként a tartalmi kérdésekkel kapcsolatban általában a tanácsi politikai mérlegelési jog túlhangsúlyozása, különösen egy a valós mérlegelés lehetőségét, ahogyan említettük, ténylegesen kizáró, gyors döntéshozatal kapcsán meglehetősen problémás álláspont éppen a legitimitás és a politikai felelősség megállapítása tekintetében. Szintén ebben a körben vizsgálandó az intézmények közötti egyensúly kérdése. Egyrészt ugyanis bár az Európai Tanács következtetéseiben konszenzusos döntéshozatalt javasolt, végül az Európai Unió Tanácsa többségi szavazással fogadja el a határozatot. Másrészt pedig, miközben egyébként az így tehát a döntés iránti politikai felelősséget egyedül viselő tanácsnak az oly igen fontos politikai mérlegelési joga kihasználására rendkívül rövid idő állt rendelkezésre, a valós parlamenti véleményezés is elmaradt, hiszen a módosítást követően erre csak formális lehetőség állt fenn.

A bírósági ítélet szerint sem a konszenzusos megoldásra vonatkozó iránymutatástól való eltérés, sem pedig a hallgatólagos parlamenti véleményezés nem okoz olyan lényeges eljárási szabálytalanságot, amely a határozat érvénytelenségének megállapítását vonná maga után. A bírósági indokolás itt ismét végletekig formális érvelést követ: egyrészt emlékeztet arra, hogy az európai tanácsi iránymutatás semmilyen formában nem köti sem a bizottságot a javaslatléttel sem a tanácsot a döntéshozatal során, másrészt úgy véli, hogy amennyiben a folyamatos tájékoztatásának köszönhetően a parlament számára a véleményezés lehetősége fennállt, így nem sérült a kényes intézményi egyensúlyban biztosított demokratikus rálátás. A parlament informális tájékoztatása mellett az intézmény hallgatása elegendő ahhoz, hogy a véleményezési jog által támasztott feltétel teljesüljön.

Az intézményi egyensúlyra vonatkozó szabályok értelme szintén a legitimitás és a politikai felelősség kapcsán keresendő. Miközben a nem jogalkotási aktusok elfogadása esetén viszonylag egyszerű eljárásban hozhatók meg az uniós döntések, ahol egyébként mint más jogalapok cáfolatában látjuk a formálisan nem véleményezett módosítások kapcsán sem szükséges tanácsi egyhangúság, valamint a nemzeti parlamentek véleményezési joga és az

P. sz., Font Polisario kontra Tanács ügyben 2016. szeptember 13-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2016:677, 124. bekezdés.

átláthatóság elve sem érvényesül, illetve a nyelvhasználati szabályok kapcsán is kellő rugalmasság alkalmazható, az érdemi, felperesi érvek vizsgálata során ismét csak a tanácsi politikai mérlegelési jog kerül hangsúlyozásra, meglátásunk szerint meglehetősen túlzottan, úgy a szükségesség és arányosság, mint utóbbi vonatkozásában az általános alkalmasság és a jogbiztonság, valamint a normavilágosság tekintetében. A politikai felelősség és egyébként a döntés legitimitása kapcsán is fontos szükségességre és arányosságokra vonatkozó, egyébként valóban egy uniós aktus érvénytelenségének megállapítására csak nagyon korlátozottan alkalmas jogalapok cáfolata ismét csak az alkotmányos jellegű alapok hiányára mutatnak rá.

Határozott véleményünk ugyanis, hogy az uniós döntéshozatalnak az alapjai alkotmányos szempontok szerint is megnyugtató módon éppen a vonatkozó szerződéses rendelkezések szigorú és pontos értelmezésével teremthetők meg. E keretek adnak lehetőséget arra, hogy a megfelelő politikai mozgástér biztosítása mellett ne csupán a szükségesség és arányosság szakmai köntösbe bújtatott vizsgálata, hanem a hatáskörök gyakorlásának általános rendszerének tiszteletben tartása adjon kellő legitimitással lehetőséget az egyébként szükséges és arányos intézkedések felelős meghozatalára. Az adott esetben vitatható úgy az intézkedés ideiglenes jellege, mint annak alkalmas volta, és egyébként szükségessége és arányossága. Ugyan elfogadjuk a bíróság formális cáfolatait, de úgy véljük, hogy azok indokai, egyébként a hatáskörök megalapozottsága tekintetében is éppen az alkotmányos hiányosságokra mutatnak rá miközben olyan határozat érvényességének megállapítására vezettek, amely messze nem töltötte be az eredtileg neki szánt szerepet – nem csupán a tagállami fenntartások miatt.

2. Tagállami alkotmányosság a jogalkalmazásban

Miután láttuk, hogy témánk kapcsán hogyan jelentek meg a migráció során hozott döntésekben azok a nehézségek, amelyek a tagállami alkotmányosság szempontjából egészen világosan mutatják a nemzeti alkotmányjogok és az uniós jog közötti feszültséget egy olyan vita esetén, amely az eltérő politikai álláspontok mentén a döntéshozatal során adott jogi válaszok kapcsán is megjelenik, röviden e vita folytatásaként azt is vizsgálni kívánjuk, hogy hogyan jelennek meg a témánk kapcsán felhozott kérdések immár a jogalkalmazásban az eltérő irányú döntések nemzeti alkotmányos és uniós jogi keretekkel való összhangja kapcsán. A döntések alkalmazása során ugyanis alkotmányos és alkotmányos jellegű szabályoknak kell megfelelnie az e döntéseket jogi formába öntő rendelkezéseknek. Egyrészt az uniós jog alkalmazásának lehetnek tagállami alkotmányos korlátai, másrészt a tagállami jog uniós összhangjára is tekintettel kell lenni, utóbbi alkotmányos jellegű korlátokat is tartalmazhat.

A migráció kapcsán különösen mindenekelőtt azonban az az alapjogvédelmi rendszer említendő, amely valamennyi uniós tagállam számára egységesen jelenik meg, hiszen utóbbiak mind részesei az Emberi Jogok Európai Egyezményének.³⁵⁹ Az alapjogok védelme, ahogyan erre korábban többször utaltunk, valamennyi közhatalmi cselekvés egy legfőbb alkotmányos korlátja. Nem véletlen, hogy az uniós jog alkotmányosságának kérdése is ebben a tekintetben merült fel először, ahogyan erre korábban tettünk utalást, a német alkotmánybíróság és az uniós bíróság közötti párbeszédben. Az pedig szintén nyilvánvaló, hogy a migráció, az abban résztvevő személyek meglehetősen kiszolgáltatott helyzetére tekintettel különösen olyan terület, amelyen a tagállami és egyébként uniós jogszabályok alkalmazása során utóbbi személyek alapvető jogainak a tiszteletben tartása hangsúlyos követelmény lehet.

Magyarország az általa a migráció kapcsán elfogadott jogszabályok alkalmazása során nem kerülhette el, hogy bevándorlásban résztvevő személy ügye az emberi jogok esetleges sérülése kapcsán az Egyezményhez kapcsolódó jogérvényesítési rendszerben az Emberi Jogok Európai Bírósága elé kerüljön. Az általunk vizsgálni kívánt ügy³⁶⁰ kapcsán azt szeretnénk bemutatni, hogy a migrációs válságra megfogalmazott jogi válaszoknak mindenekelőtt egy olyan alapjogi védelem követelményeit kell tiszteletbe tartania, amely külső ellenőrzés eszközével igyekszik kellően hatékony védelmet biztosítani a bevándorlásban résztvevő személyek számára. E védelmi rendszerben értelemszerűen olyan alkotmányos jellegű korlátok érvényesülnek a tagállami közhatalmi cselekvéssel szemben, amelyek azt tehát egyértelműen korlátozzák. Ezáltal a tagállami cselekvés tehát nem csak saját alkotmányos rendje és az arra vonatkozó ellenőrzési rendszer miatt, hanem külső kontrollra tekintettel is korlátozott.

Az ügy ténybeli háttere egyébként tipikusan mutatja azt a helyzetet, amellyel Magyarország 2015-ben szembesült. A panaszos, O.M. iráni származású homoszexuális férfi, aki a szerb-magyar határon keresztül embercsempészek segítségével érkezett Magyarországra. Miután előállították, először azt vallotta, hogy az Egyesült Királyságba szeretne tovább utazni, majd úgy döntött, hogy a magyar hatóságok előtt kíván menedék iránti kérelmet benyújtani. A magyar hatóságok a vonatkozó nemzeti és uniós szabályoknak megfelelően a menedék iránti kérelmet nyilvántartásba vették, majd a személy idegenrendészeti őrizetbe vételét rendelték el, utóbbit a bíróság jóváhagyta. Maga az eljárás közel három hónapig tartott, ennek jelentős részét a menedéket kérő őrizetben töltötte, amelynek meghosszabbítását először a bíróság jóváhagyta, majd azt másodszor elutasította.

³⁵⁹ Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló, 1950. november 4-én aláírt Egyezmény.

³⁶⁰ Az O.M. kontra Magyarország ügyben hozott, már idézett ítélet.

A panaszát a panaszos arra alapította, hogy őrizetbe vétele kapcsán sérült az arányosság elve, továbbá az éppen homoszexualitása miatt kockázatot is jelentett testi épségére. Úgy véli, hogy az, hogy menedék iránti kérelmet nyújtott be a magyar hatóságok előtt, önmagában tanúsítja a hatóságokkal való együttműködésre vonatkozó szándékát, azaz biztosított volt, hogy az eljárás lefolytatása alatt Magyarországon marad. Önmagában az a tény, hogy jogellenesen lépte át a határt és előállításkor nem tudta személyazonosságát igazolni, nem indokolja a szabadságában őt korlátozó intézkedést. Úgy véli, hogy esetét nem bírálták el egyénileg, továbbá nem kellően vizsgálták a vele szemben alkalmazott intézkedés arányosságát. Ezzel szemben a magyar kormány azzal érvelt, hogy egy kivételes helyzetben jogszerű eljárásban alkalmazott intézkedést. A jelentős számú bevándorló okozta válsághelyzetben, ahol jogellenesen a személyazonosságukat igazolni nem tudó személyek érkeztek nagy számban, az arányosságra is kiterjedő, alapos és egyéni hatósági vizsgálat és bírói ellenőrzés mellett alkalmazott szabadságot korlátozó intézkedést, amelynek során az őrizetbevétel feltételei kellő biztosítékot adtak arra, hogy a menedéket kérő személy semmilyen fenyegetettséget ne szenvedjen el.

A bíróság megállapította, hogy Magyarország megsértette az Egyezmény 5. cikkének (2) bekezdését. Miközben elismerte, hogy a részes államnak joga van ideiglenes őrizetbe vételt alkalmazni, hogy az eljárás lefolytatása során a személy rendelkezésre állását biztosítsa különösen, ha a fentebb vázolt körülmények között érkezett területére az adott személy. De ez a jogos cél, amelyet az intézkedés szolgált, kevésbé korlátozó módon is elérhető lett volna. Az arányosság alaposabb vizsgálatával ugyanis olyan intézkedések alkalmazását rendelhetők volna el, amelyek a személy szabadságát kevésbé korlátozzák, különös tekintettel arra, hogy egy sérülékeny csoporthoz tartozik, ennek figyelembevételével még egyénibb értékelést végezhetek volna az ügyben. A szabadságkorlátozó intézkedés tehát aránytalan volt, továbbá nem indokolták kellően egyénileg, nem vizsgálták megfelelően az arányosságát.

Túl azon, hogy fentebbi eset jól mutatja, hogy miközben Magyarország egy rendkívüli helyzettel szembesült, amelyben bevándorlók szokatlanul népes csoportja, egyébként sokszor embercsempészek segítségével érkezett magyar területre anélkül, hogy személyazonosságát érdemben tudta volna igazolni, és gyakran azzal a céllal, hogy Magyarországot mihamarabb elhagyva tovább folytassa útját Európa nyugati, északi államaiba, nem csupán a szigorú uniós szabályozást kellett betartania, amely alapján felelőssége a menedék iránti kérelmekhez kapcsolódó eljárás lefolytatása, illetve nemzeti szabályait kellett következetesen tiszteletben tartania, de egyúttal szigorú alkotmányos követelményeknek kellett megfelelnie külső ellenőrzési rendszer kapcsán is. Az alapjogvédelem kapcsán mindenképpen fontos, hogy egy

ilyen védelmi szint érvényesüljön, ugyanakkor a jogalkalmazásban, illetve általánosan a tagállami cselekvés kapcsán ez egy újabb korlát.

Témánk kapcsán közvetlenebb jelentőséggel bír, hogy a Magyarország és az unió között, fentebb részletesen bemutatott vita során az uniós jog nemzeti alkotmányos korlátjainak kérdése az uniós jog alkalmazása vonatkozásában egészen egyértelműen merült fel. A magyar alkotmánybíróság ugyanis, ahogyan ezt korábban említettük, a fentebb tárgyalt uniós döntés alkalmazása kapcsán vizsgálta ugyan nem először,³⁶¹ de ilyen részletességgel mégis csak elsőként az uniós joggal szemben érvényesíthető tagállami alkotmányos korlátok kérdését,³⁶² majd később a vita folytatásában erre a kérdésre rövid időben belül ismét kitérhetett.³⁶³ Ennek eredményeként pedig először, ahogyan erre korábban utaltunk megállapította, hogy egyéni indítvány alapján hatáskörrel rendelkezik annak vizsgálatára, az uniós hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot vagy Magyarország szuverenitását, illetve alkotmányos önazonosságát, majd pedig az alkotmányvédelem uniós jogalkalmazással szembeni védelmére is kitérhetett. Éppen a migráció kapcsán jutott tehát a magyar Alkotmánybíróság arra a következtetésre, hogy a fenti területeken van lehetőség nemzeti alkotmányos korlát érvényesítésére az uniós hatáskörgyakorlással szemben.

Az első ügy jelentőségét már önmagában az a tény is mutatja, hogy ahhoz öt alkotmánybíró fűzött párhuzamos indokolást, miközben egy alkotmánybíró különvélemény megfogalmazását tartotta szükségesnek. Bár az ügyben eredetileg az ügynevezett absztrakt normakontrollt az alapvető jogok biztosa arra nézve kezdeményezte, hogy a magyar közigazgatási szerveknek milyen alkotmányos korlátokra kell tekintettel lenniük a fentebb tárgyalt uniós döntés esetleges végrehajtása során, végül az uniós döntés érdemi vizsgálata nélkül,³⁶⁴ az Alkotmánybíróság az uniós joggal szembeni alkotmányos korlátokat érvényesítő saját hatáskörére, és részben annak tartalmára vonatkozóan folytatta le vizsgálatát. Az országgyűlési biztos két kérdése közül az első arra vonatkozott, hogy a tömeges kiutasítás tilalma milyen korlátokat támaszt a magyar hatóságok számára, míg a második három pontban kérdezett rá az uniós joggal szemben, az első két kérdésben alapjogok, illetve hatáskör-átruházás kapcsán, a harmadik pontban pedig kifejezetten az adott uniós döntéssel szemben érvényesíthető alkotmányos korlátokra, továbbá mindhárom pontban arra, hogy ezeket ki jogosult kimondani.

³⁶¹ A magyar Alkotmánybíróság 143/2010., már idézett határozata.

³⁶² A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozata.

³⁶³ A magyar Alkotmánybíróság 2/2019., már idézett határozata.

³⁶⁴ A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozata, Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása.

Azt, hogy az alkotmányértelmezést végül a saját kapcsolódó hatáskörének, és részben annak tartalmának vizsgálatára szűkítette az Alkotmánybíróság, azzal indokolta, hogy miközben az első kérdést végzéssel elkülönítette és arra nézve külön érdemi vizsgálat lefolytatását tartotta célszerűnek, a második kérdés harmadik pontjában felvetett problémára csak az első két pontra adott általános válasszal kíván megoldást adni, miközben éppen saját hatáskörének meghatározásával tudja megválaszolni az első két pontot tartalmilag, ahogyan látni fogjuk, inkább csak részlegesen. Ahogyan az a párhuzamos indokolásokból³⁶⁵ is kiderül valójában éppen az okozott komoly vitát, hogy az alkotmánybíróági vizsgálat milyen terjedelemben folytatható le egyáltalán az uniós jog alkalmazásának vonatkozásában, miközben tehát értelemszerűen arra is kitér a határozat, hogy milyen tartalommal jelenhetnek meg a különböző korlátok.

A többségi határozat indokolásából is az derül ki, hogy mindenekelőtt hatásköri kérdésről van szó, de annak legszélesebb értelmében, az elvont alkotmányértelmezés tehát, ahogyan maga az eszköz is egyébként ezt irányozza elő, arra a konkrét, de általánosan vizsgálandó alkotmányjogi problémára vonatkozik, hogy az Alaptörvényből levezethetően korlátozhatja-e a nemzeti alkotmányosság az uniós jog érvényesülését. Az Alkotmánybíróság határozatának indokolását rögtön az uniós jog mint független jogrend elismerésével kezdi, utal annak elsőbbségére, ugyanakkor kimondja, hogy a tagállamoknak mint a szerződések urainak az uniós jog érvényesüléséről szóló aktusai határozhatják meg, hogy az uniós jog mennyiben élvez elsőbbséget az adott tagállam jogával szemben. Tehát az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy ahogyan ezt korábban részletesen bizonyítottuk, az elsőbbséggel kapcsolatban merül fel alkotmányjogi probléma, ugyanakkor azt is rögtön kijelenti, hogy nem fogadja el az uniós jog elsőbbségének abszolút elvét.

Az Alkotmánybíróság mindeközben folyamatosan hangsúlyozza az úgynevezett alkotmányos párbeszéd jelentőségét, bár meglátásunk szerint feleslegesen szűkítő módon azt az ultra vires és alapjogi kontroll kapcsán emeli ki; viszont részletesen nem járja körül a nemzeti alkotmánybíróság és az uniós bíróság eljárási sajátosságaira is tekintettel azoknak a tényleges hatásköröknek a kérdését, amelyeken keresztül ez a párbeszéd e viszonyban a gyakorlatban is megvalósulhat. Nem tesz különbséget az érvényesség, különösen az ultra vires és az alapjogi kontroll kapcsán merül fel ez, és az alkalmazhatóság kérdése között, holott előbbi kapcsán egyértelműen az uniós bíróság rendelkezik csupán hatáskörrel.³⁶⁶ Ahogyan erre korábban szintén utaltunk már, nem minden esetben a legkézenfekvőbb határozatokat hivatkozva

³⁶⁵ Ibidem, Dienes-Oehm Egon és Stumpf István alkotmánybírák párhuzamos indokolásai.

³⁶⁶ Ibidem.

részletes körképet fest az európai gyakorlatról, hogy ebből vonja le az ezzel egyébként nem feltétlenül indokolható³⁶⁷ következtetést: az emberi méltóság, más alapvető jog lényeges tartalma, vagy Magyarország szuverenitása, illetve alkotmányos önazonossága tekintetében vizsgálhatja az uniós hatáskörgyakorlás alkotmányosságát.

A nemzeti alkotmányos korlátok vizsgálata során az alapjogvédelem kapcsán, amely vonatkozásában továbbra is fenntartjuk, hogy eltekintve néhány az adott tagállami alkotmányos rendben megjelenő egyszerre rendkívül sajátos és ugyanakkor lényeges elvre és szabályra, amelyek inkább a nemzeti alkotmányos önazonosság körében érvényesíthetők, nehezen elképzelhető, hogy az uniós jogi norma érvényességével vagy alkalmazásával kapcsolatban valós alkotmányjogi korlát merülne fel, hiszen az uniós jogrend megfelelően kidolgozott alapjogvédelmi rendszerrel rendelkezik immár;³⁶⁸ az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy bármely közhatalmi cselekvés a magyar jogrendben alapjogok által korlátozott, ezt pedig nem csupán a magyar alkotmányos rend, hanem Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásai is előírják. Miközben éppen a német alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlatra hivatkozva elismeri az uniós jogrend ezzel kapcsolatos fejlődését, szintén arra hivatkozva³⁶⁹ továbbra is fenntartja az alapjogi kontroll lehetőségét.

Az ultra vires hatáskörgyakorlás vonatkozásában, amely esetben tehát, ahogyan erre korábban tettünk utalást, az átruházott hatásköröknek az átruházás és a hatáskörgyakorlás szerződéses szabályai által meghatározott mértéken túli gyakorlása okoz egyébként uniós jog által is szankcionálható problémát, az Alkotmánybíróság mindenekelőtt kijelenti, hogy ez alkotmányossági kérdés is. Ezzel kapcsolatban már korábban is jeleztük, hogy a hatáskör-átruházás alkotmányos szabályai valóban alkotmányos korlátot támasztanak az uniós hatáskörgyakorlás elé önmagában már a szerződéses alapok miatt is. Ugyanakkor az alapjogvédelemhez hasonlóan itt is az uniós jogi aktus érvényességének kérdése merülhet fel, amelynek megállapítása az uniós bíróság hatáskörébe tartozik, így ilyen kérdés esetleges a nemzeti alkotmánybíróság előtt felmerülése esetén legalábbis előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése várható el.³⁷⁰

A témánk szerint is igazán érdekes kérdés, amellyel kapcsolatban egyébként az Alkotmánybíróság is kijelenti, hogy itt már valóban nem közvetlenül az uniós jogi aktus

³⁶⁷ BLUTMAN László, már idézett cikk, 4-5. o.

³⁶⁸ A német Alkotmánybíróság úgynevezett Solange II ügyben 1986. október 22-én hozott ítélete, BVerfGE 73, 339.

³⁶⁹ A német Alkotmánybíróság 2015. december 15-én hozott ítélete, BVerfGE 141, 1.

³⁷⁰ A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozatához Dienes-Oehm Egon és Stumpf István alkotmánybírák már idézett párhuzamos indokolásai.

értelmezése, annak érvényessége, illetve alkalmazásának elsőbbsége merül fel, anélkül, hogy jelezné, hogy ez az uniós bírósági hatáskörök miatt fontos, a szuverenitás- és az identitáskontroll. Előbbi kapcsán a többségi indokolás meglehetősen rövid, ugyan elválasztja a hatásköröket magától a szuverenitástól, amely azoknak, ahogyan ezt részletesen is tárgyaltuk, az alapja, és mit ilyen megmarad a hatáskörök átruházását követően is, és így az úgynevezett fenntartott szuverenitás fogalmát állítja az uniós hatáskörökkel szemben, továbbá említi a demokratikus ellenőrzés szempontját, arra nem tér ki, hogy ez mennyiben és mikor lehet korlátja különösen az átruházott hatáskörök uniós gyakorlásának.

Utóbbi vonatkozásában pedig meglehetősen részletes listát ad arról, hogy pontosan mit érthetünk a történeti alkotmányban gyökereső nemzeti alkotmányos önazonosságon, hangsúlyozva a felsorolás példálózó jellegét, miután, ahogyan ezt mi is jeleztük, az önazonosság nem tekinthető statikus és zárt értékek jegyzékének. Kiemeli továbbá e körben ismét az uniós bírósággal folytatandó párbeszéd jelentőségét. Azzal azonban megint csak adós marad, hogy pontosan mennyiben és mikor jelenthetnek korlátot ezek az alkotmányos elvek és szabályok az uniós jog alkalmazásával szemben. Az önazonosság létét egyébként, hasonlóan az ezzel kapcsolatban részletesen indokolt állításunkhoz, nem magához az alkotmányszöveghez kapcsolja, azt azonban ezáltal, véleményünk szerint zavart keltve, túlzottan közvetlenül köti magának a szuverenitásnak a fogalmához.

Továbbra is fenntartjuk azon véleményünket, hogy úgy a szuverenitás, mint a nemzeti alkotmányos identitás kapcsán nemzeti alkotmányossági korlátok támaszthatók az uniós jog érvényesülésével szemben, annak abszolút elsőbbsége így megtörhető. Azzal is egyetértünk, hogy ilyen korlátok érvényesítése során, bár erre elvileg nem mindig lenne szükség, hiszen az akár az uniós jogi norma értelmezése nélkül is megoldható, fontos fenntartani a nemzeti alkotmánybíróság és az uniós bíróság közötti párbeszédet az előzetes döntéshozatal eszközével. A szuverenitás tekintetében azonban az uniós elsődleges jog fejlődésétől eltekintve, ahol valóban kifejezetten a hatáskörök, nevezetesen új hatáskörök átruházása kapcsán végezhető alkotmányos vizsgálat, máskülönben nem is maga az uniós hatáskörgyakorlás, hanem annak módja ütközhet elsősorban a nemzeti szuverenitásból adódó, a demokratikus hatalomgyakorláshoz kapcsolódó követelményekkel. Az önazonosság viszont magának a hatáskörgyakorlásnak lehet korlátja, ehhez azonban annak pontos tartalmát kell ismerni, és talán elismertetni az uniós bíróság előtt esetről esetre.

Akár a szuverenitás akár az identitás védelme elsősorban absztrakt alkotmányértelmezés során valósulhat meg. Magának az uniós jognak az értelmezését, másodlagos uniós jogi norma érvényességének vizsgálatát csak az uniós bírósággal közösen végezhetik el a nemzeti

bíróóságok, ideértve az alkotmánybíróóságokat is. Az viszont előfordulhat, hogy ilyen vizsgálatra előbbiek előtt is szükség van, ha a jogalkalmazás kapcsán uniós jog alkalmazására vonatkozó alkotmányos kérdés merül fel. Az alkotmányos korlátok érvényesítése akár ilyen összefüggésben, akár a már említett absztrakt alkotmányértelmezés során azonban elméletben, persze fenntartva az esetleges uniós bírósági jóváhagyás fontosságát, és a fentiek alapján annak valószínűségét erősen kétségesnek tartva, lehetséges a nemzeti alkotmánybíróóságok ítélkezési gyakorlatában. Azzal, hogy a migrációhoz kapcsolódó kérdések alapján ezt a magyar Alkotmánybíróóság elismerte, egy egyelőre, ahogyan láttuk, kisebbségi európai alkotmánybíróósági gyakorlat részesévé vált.

Szintén megemlítenénk egészen röviden, hiszen a migráció kapcsán elfogadott magyar nemzeti rendelkezések vonatkozásában ez alkotmányos jellegű kérdések kapcsán is felmerült, a nemzeti jog alkotmányos jellegű uniós korlátait is. Ez már csak azért is érdekes kérdés, mert egyrészt visszafordul az alkotmányos jellegű elvek és szabályok érvényesítésének követelménye, amennyiben azokat immár nem a nemzeti alkotmányos rendek támasztják az uniós jog érvényesülése kapcsán, ahogyan azt témánk vonatkozásában elsősorban kutattuk, hanem az uniós jogrend hoz elő ilyen érveket a nemzeti jog összhangjának vizsgálata során. Másrészt pedig sejthető, hogy az ilyen alkotmányos jellegű korlátok uniós jog általi felállítása ütközni fog a tagállam, esetünkben Magyarország éppen a témánk, azaz a szuverenitás és a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmével kapcsolatos érveivel.

Közismert, hogy Magyarország ellen az Európai Unió Bizottsága a migráció kezelésével kapcsolatos nemzeti intézkedések miatt már 2015-ben kötelezettségszegési eljárást indított.³⁷¹ E kötelezettségszegési eljárásban pedig a kezdetektől alapjogi, így alkotmányos jellegű érvek is megjelennek. A Bizottság először azt sérelmezte, hogy Magyarország a menekültügyi eljárásokban nem tartja tiszteletben a jogorvoslathoz való jogot, sérül az eljárás alá vont személyeknek az anyanyelvhasználathoz való joguk, továbbá a bírói függetlenség elve is. A kötelezettségszegési eljárás nemrég bírósági szakaszba került, miután a bizottság Magyarország válaszait nem tartotta kielégítőnek.³⁷² A bizottsági keresetben immár nem csak a menekültügyi eljárás során tapasztaltak vonatkozásában, hanem a nem kormányzati szervezeteknek a menedékjog és a tartózkodási engedély iránti kérelmekhez segítséget nyújtó tevékenységét korlátozó, valamint a menedékjogi kérelmek elfogadhatatlanságát szabályozó új nemzeti rendelkezések tekintetében is ilyen alkotmányos jellegű érvek is megjelennek, a magyar és az uniós jog összhangjának hiányát igazolandó.

³⁷¹ Az Európai Bizottság 2015. december 10-i döntése, MEMO/15/6223.

³⁷² Az Európai Bizottság 2018. július 19-i döntése, MEMO/18/4486.

Miközben tehát a bizottság elsősorban a vonatkozó másodlagos uniós jogi normákkal tartja ellentétesnek a magyar szabályokat, és a vonatkozó jogalkalmazási gyakorlatot, egyébként külső szervek ezzel kapcsolatos véleményére³⁷³ is hivatkozva, számos alkotmányos jellegű érvet is felhoz a kialakult helyzettel kapcsolatos aggályainak az alátámasztására. A menekült jog iránti kérelemre vonatkozó magyar eljárásjogi szabályok tekintetében a bizottság úgy ítéli meg, hogy sérül a menekültek ilyen kérelem benyújtására vonatkozó egyébként alkotmányos jellegű joga, miközben személyi szabadságuk szükségtelen és aránytalanul korlátozott, nem állnak rendelkezésükre megfelelő eljárási biztosítékok, a menekültügyi döntések során sérül a jogorvoslathoz való jog; az új szabályozásokkal pedig az uniós alapjogvédelmi rendszernek az egyébként az uniós jog alkalmazására vonatkozó követelményei még kevésbé érvényesíthetők. Az ügy jelenlegi állásánál nem állnak rendelkezésre olyan részletességgel az érvek és ellenérvek, hogy a fentebb említett alkotmányos jellegű elvek és szabályok gyakorlati érvényesítésével kapcsolatos részletes elemzést elvégezhetnénk. Az azonban egészen egyértelműen látszik, hogy alkotmányos jellegű korlátokat nem csak a migrációs válság kezelésére az Unióval ellentétes politikai álláspontra helyezkedő Magyarország támaszthat abból a célból, hogy ezáltal korlátozza az uniós döntések gyakorlati érvényesülését, hanem az Uniónak is rendelkezésére áll olyan jogi eljárás, amelyben ilyen korlátok a magyar döntések kapcsán alkalmazhatók. Ebben az immár jogi területen körvonalazódó vitában pedig nyilvánvaló, hogy a két érvrendszer ütközni fog, és bírói döntést követel majd annak megválaszolása, hogy mely érvek milyen terjedelemben és hogyan érvényesíthetők, azaz miközben Magyarország nemzeti szuverenitását és nemzeti alkotmányos önazonosságát is védi, elsősorban alapjogi kérdésekben mennyire korlátozott mozgástere.

Nyilvánvaló, hogy a két érvrendszer, túl azon, hogy azok értelemszerűen ellentétes irányokat képviselnek, nem egy területen jelenik meg. A szuverenitásra és a nemzeti alkotmányos önazonosságra történő hivatkozás valós következményei anélkül, hogy megelőlegeznénk az ügy végkimenetelét, egészen biztosan csak rendkívül szűken jelenhetnek meg az uniós jogrendben, miközben ahogyan láttuk, a tagállami alkotmányos rend azokat egyre inkább a vizsgálódás középpontjába helyezi. Nem gondoljuk, hogy a hatáskörök terjedelmén túl a szuverenitás vonatkozásában, bár erre, ahogyan fentebb említettük, véleményünk szerint volna lehetőség, az uniós jogrend számára elfogadható érvrendszer fogalmazható meg. Inkább a közrend, illetve a területi integritás védelme, de ezek mint védett tagállami funkciók hivatkozhatók. A nemzeti önazonosság pedig, miután azt szigorúan igyekeztünk értelmezni a

³⁷³ A Velencei Bizottság CDL-AD(2018)013 sz., 2018. június 25-én elfogadott, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalával közös véleménye.

szuverenitástól és egyébként a nemzeti önazonosságtól elválasztva is, elismerve persze a közvetett összefüggéseket, szintén nem valószínű, hogy olyan érvet szolgáltat, amely alapján Magyarország álláspontját hatékonyan tudja védeni az uniós hatáskörgyakorlással szemben. Mindazonáltal továbbra is tény marad, hogy a migráció kapcsán olyan újabb jogi vita van kibontakozóban, amelyben mindkét fél alkotmányos jellegű érveket is felvonultat. A nemzeti alkotmányos rend részéről, elemzésünkkel éppen ezt kívántuk bizonyítani, olyan követelmények jelenhetnek meg az uniós jog érvényesülésével szemben, amely az uniós hatáskörgyakorlás módjára, és általában az uniós hatáskörgyakorlásra nézve is korlátokat támasztanak, és azzal a következménnyel járnak, hogy az uniós jog abszolút elsőbbsége megtörik. Az uniós jog talán nem véletlenül saját védelmében éppen alkotmányos jellegű érveket is felhoz az adott tagállami, esetünkben magyar jogalkalmazási gyakorlattal, és egyébként magukkal az ennek alapjául szolgáló döntésekkel szemben is. Miután uniós hatáskör érinti a terület, ennek kapcsán az Uniónak lehetősége van a rá vonatkozó alapjogvédelmi rendszer szabályait is bevonnia.

Szűk mezsgye áll tehát Magyarország rendelkezésére, amikor egyértelműen az Unió által a migrációs válság kezelésére megszabott iránnyal ellentétes módon kíván cselekedni. Egyrészt vitathatja az uniós hatáskörök terjedelmét, ezzel kapcsolatban azonban maga az uniós jogi keret az, amely érvrendszerének elsődleges alapja lehet, ahogyan fentebb láttuk, ezen a területen meglehetősen kevés érvet tud annak alapján felhozni. Másrészt vitatható a hatáskörgyakorlás, amellyel és amelynek módjával szemben, ismét hangsúlyozzuk, nemzeti alkotmányos elvek és szabályok is felhozhatók. Jelenleg túl azon, hogy nemzeti szinten világosan kimondásra került az ilyen korlátok érvényesítésének tényleges lehetősége, miközben beláttuk, hogy a jogrendszeri és jogági sajátosságok, de különösen az eljárási szabályok miatt, ez azért viszonylag szűken megvalósítható, azt, hogy az adott ügyben annak jogszabályi környezetére, ezek milyen következményekkel járnak nem világos még. A hatáskörök kapcsán ugyan a magyar Alkotmánybíróság meglehetősen harciasan védte e lehetőséget, de annak pontos tartalmát és módját nem dolgozta ki. Feltehető, hogy ezt az uniós bíróság szintén nem fogja megtenni.

Végül, és ezen újabb fejlemény vizsgálata már csak azért is különösen érdekes, mert itt éppen az uniós részéről megmutatkozó alkotmányos jellegű érveket is megfogalmazó kritikákra adott magyar válasz tartalma az, amelyet a határozat befolyásol, a bizottsági kötelezettségszegési eljárás keretében ismét alkotmányértelmezési feladatot kapott a magyar Alkotmánybíróság.³⁷⁴

³⁷⁴ A magyar Alkotmánybíróság 2/2019., már idézett határozata.

Az ügyben éppen a kötelezettségszegési eljárás során megküldött bizottsági felszólítás nyomán, ismét a nemzeti alkotmányjog és az uniós jog viszonyára vonatkozóan tartotta szükségesnek a kormány az alkotmányértelmezést. Miután a bizottság a hetedik alkotmánymódosítással a menekültjogra vonatkozó alkotmányos rendelkezés módosított szövegét is ellentétesnek feltételezi az uniós joggal, ahhoz, hogy a felszólításra érdemben válaszoljon, a kormány három kérdés feltételét tartotta szükségesnek.

A három kérdés hátterében egy súlyos dilemma áll: mennyiben elfogadható alkotmányosan az, ha az uniós másodlagos jog és a nemzeti alkotmányjog közötti esetleges ellentét vizsgálata során, a számára egyébként az uniós jog tiszteletben tartása körében megnyitott eljárás keretében, a nemzeti alkotmányos rendelkezések uniós joggal való összhangjának hiányára következtet az uniós jogalkalmazó. Miközben, ahogyan láttuk, alkotmányos rendelkezések meghozatalával igyekszik saját politikai álláspontját megvédeni a magyar kormány, lehetséges-e, hogy ezeket a rendelkezéseket támadja az Unió. A dilemma tehát három kérdésben jelent meg az Alkotmánybíróság előtt. Először is elvi élel kérdezi a kormány nevében eljáró igazságügy-miniszter, hogy a magyar alkotmányos rend-e az alapja vagy legalábbis legitimációs forrása az uniós jognak. Másodszor azt kívánja megtudni, hogy az autentikus alkotmánybírósági jogértelmezést más, akár uniós szerv jogértelmezése leronthatja-e. Végül, ezt követően kéri a kritikával illetett alkotmányos rendelkezés autentikus értelmezését.³⁷⁵

A lehető legeggyértelműbben és legnyíltabban jelentkezik tehát a minket témánkon keresztül foglalkoztató elvi kérdés. Immár nem arról van szó, hogy milyen alkotmányos korlátok érvényesülhetnek a Magyarország által vitatott uniós döntés végrehajtásával, vagy milyen alkotmányos jellegű követelmények fogalmazhatók meg a magyar álláspontot tükröző jogi aktusokkal szemben, hanem egészen egyszerűen arról, hogy a jogalkalmazásban érvényesülhet-e a nemzeti alkotmányozó akarata szerinti nemzeti alkotmányos szabály az uniós döntést megfogalmazó uniós jogi aktussal, illetve az uniós szabályok tiszteletben tartásával szemben. Ugyan erre a kérdésre végül az Alkotmánybíróság nem ad választ, hiszen csavaros alkotmányértelmezésén keresztül egyébként az alkotmányozó indokolásának megfelelően a két rendszer közötti összebékítés irányába értelmezi a szóban forgó rendelkezést, miközben kimondja a nemzeti alkotmány elsődleges jelentőségét, ismét hangsúlyozni tudja a nemzeti alkotmányos korlátok létjogosultságát az uniós hatalomgyakorlással szemben.

A megfogalmazott kérdések tükrében persze egyértelmű, eközben kiemelendő, hogy ismét az absztrakt alkotmányértelmezés számára biztosított eljárás keretében nyilatkozhat az

³⁷⁵ Ibidem, 3. pont.

Alkotmánybíróság a nemzeti alkotmányjog és az uniós jog viszonyáról, hogy más választ nemzeti alkotmánybíróság nem is adhat, mégis jelentősége van, éppen az elméleti elemzésünk kapcsán annak, hogy alkotmánybírósági határozat szögezi le: az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságának alapja a magyar alkotmányjog, illetve a magyar alkotmánybírósági autentikus alkotmányértelmezés tartalmában az uniós szerveket is köti, miközben az uniós tagságra tekintettel van az Alkotmánybíróság az értelmezés elvégzése során. Az első kérdésre adott válasz ugyanis egészen egyértelműen kimondja, azt az általunk elméleti úton is bizonyítani kívánt tény, hogy az uniós jog alkalmazásának alkotmányos alapja van, így arra nézve alkotmányos korlátok támaszthatók, míg a második kérdésre adott válasz kapcsán az is világossá válik, hogy a nemzeti alkotmánybíróságnak monopóliuma van az alkotmányos rendelkezés tartalmának megállapítására.

Az első kérdésre adandó válasz alkotmányos egyértelműségét az is igazolja, hogy a határozathoz kapcsolódó jelentős számú párhuzamos indokolás, illetve különvélemény erre a pontra nem ad eltérő értelmezési utat, legfeljebb súlypontjaikban rendezi át az érveket.³⁷⁶ Miközben elfogadjuk, hogy egy egyébként alkotmányosan kimondott cél mentén vesz részt Magyarország az európai építkezésben, és egyébként az integrációban való részvétel a magyar nemzeti identitás részének is tekinthető, és a magyar alkotmányos rend elfogadja az uniós jog sajátos jellegét, jóllehet a közvetlen alkalmazhatóság alapján az ezen alapelv által érintett uniós jogi aktusok a belső jog részének tekinthetők, nem illeszkednek a belső jogszabályi hierarchiába, hanem éppen az Európa-klauszula alapján tagozódnak be alkotmányosan a nemzeti jogrendszerbe. Így pedig miközben tiszteletben tartjuk az uniós jog alkalmazásának elsőbbségét nemzeti alkotmányos korlátok érvényesülnek az uniós jog alkalmazása során, így az uniós közhatalmi cselekvéssel szemben.

Véleményünk szerint a második kérdés az, amely a legnagyobb jelentőséggel bír, még ha első ránézésre egyértelműnek is tűnik, hogy a magyar Alkotmánybíróság jogosult kizárólagosan az autentikus alkotmányértelmezés elvégzésére. Nem véletlen, hogy a kérdésre adott válasz során a többség hangsúlyozni kívánta, hogy alkotmányértelmezése során a bíróság figyelemmel van az uniós és nemzetközi kötelezettségvállalásokra. E kérdés kapcsán ugyanis egészen élesen jelentkezik, éppen a jogalkalmazásban, ahol az azt végző kötött pályán mozog, hiszen döntése irányát még oly' találékony érvelés mellett is egy adott normaszöveg alapvetően meghatározza, azaz nem használható a döntéshozó számára nyitva álló út a jogszabályok módosítására,³⁷⁷ a

³⁷⁶ Ibidem, Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 57. pont.

³⁷⁷ Ibidem, 30-33. pont.

nemzeti alkotmányos szabály és az uniós szabály alkalmazásában a két rendszer között mutatkozható ellentét.

Miközben tehát az alkotmányozó és az alkotmányértelmező ügyel arra, hogy olyan alkotmányos keretek kerüljenek meghatározásra, ahogyan elméleti oldalról is láttuk, elsősorban az elsődleges uniós jog alkotmányossági ellenőrzése, és annak ratifikációja során végzett alkotmánymódosítás biztosít erre lehetőséget, amelyekben az uniós kötelezettségvállalásainak Magyarország maradéktalanul eleget tehet, és a közös értékrendszer miatt a nemzeti alkotmányos és az uniós jogrendszerek között az ütközés legtöbbször elkerülhető, alkotmányosan csak az indokolható, hogy az alkotmányos rendelkezések értelmezését az erre vonatkozó szabályok alapján autentikusan az Alkotmánybíróság értelmezheti. Kérdés tehát csupán az, hogy egy ilyen kizárólagosnak tűnő rendszerben, ha mégis felmerül, hogyan orvosolható az esetleges ellentmondás. Bár az ügyben ennek gyakorlati jelentősége nincs, mert a másodikra adott igenlő válasz után a harmadik kérdésre adott válasz biztosítja a két rendszer összhangját, éppen az ügy kapcsán e kérdés mégis ismét vizsgálendő. A többségi határozatból is, de különösen a párhuzamos indokolásokból és különvéleményekből jól látható, hogy itt ismét eljutott a migráció kapcsán az alkotmányértelmezés az örök dilemmához. Mert egyrészt ugyan, ahogyan ezt a többségi vélemény javasolja, egyfajta együttélés biztosítható az által, hogy az alkotmányértelmező tekintettel van az uniós jogra, ugyanakkor ez elméleti alapon nem támasztható alá,³⁷⁸ legfeljebb az alkotmányos rendelkezések összességéből következik,³⁷⁹ miközben azok között a súlypontok vonatkozásában nincs szabály arra nézve, hogy mennyire kell e kötelezettségeknek megjelenni az értelmezésben. Másrészt pedig a józan ész alapján elvárható, hogy a például az Európai Unió Bizottsága tiszteletben tartsa a magyar Alkotmánybíróság által adott alkotmányértelmezést, de arra nézve valódi kötelezettsége, mivel a magyar alkotmányos rendszeren kívül áll, az uniós szervnek nincs.³⁸⁰

A kérdésnek tehát továbbra is elsősorban az elvi jelentőségét tudja hangsúlyozni a többségi határozat, illetve pontosítani a hozzá fűzött párhuzamos indokolások némelyike.³⁸¹ A korábban ugyanis erre vonatkozóan lefektetett alkotmánybírósági hatásköre alapján³⁸² a magyar Alkotmánybíróság akkor tud tényleges az uniós hatalomgyakorlással szemben érvényesülő, így az uniós jogi aktus magyarországi alkalmazását befolyásoló, és adott esetben az uniós jog

³⁷⁸ Ibidem, Szívós Mária és Varga Zs. András alkotmánybírák párhuzamos indokolásai.

³⁷⁹ Ibidem, 37. pont, valamint Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 60. pont.

³⁸⁰ Ibidem, Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 59. pont.

³⁸¹ Ibidem, Dienes-Oehm Egon és Varga Zs. András alkotmánybírák párhuzamos indokolásai.

³⁸² A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozata.

abszolút elsőbbségének elvét megtörő alkotmányos korlátot támasztani, ha erre vonatkozó értelmezési hatásköre megmarad. Mindeközben azonban úgy kell tudnia ilyen jellegű követelményt megfogalmaznia, ahogyan ezt korábban elméleti oldalról közelítve szintén bizonyítottuk, hogy ez a követelmény az uniós jogban is védhető, érvényesíthető lehessen, márpedig önmagában az autentikus alkotmányértelmezésre vonatkozó hatásköre és az ezzel kapcsolatos következmény, hogy tudniillik ezt minden más szervnek tiszteletben kell tartania, még oly' erős elméleti alap, azaz az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságának alkotmányos alapján sem biztos, hogy érvényesülni képes az uniós bíróság előtt.

A harmadik kérdésre adott választ a menekültjog kapcsán, amely egyébként magának az ügynek a tényleges alapja, hiszen a nem jogosult fordulat értelmezése egyértelműen kihatással van arra, hogy a magyar alkotmányos rendelkezés összhangja az uniós másodlagos joggal vitatható-e, és ezáltal magyar alkotmányos rendelkezést támadhat-e az uniós szerv, nem kívánjuk részletesen elemezni, hiszen ennek valódi jelentősége a témánk kapcsán nincs, még ha az adott ügyben ennek a jelentősége különösen fontos. Nyilvánvaló, hogy az alkotmánybírósági alkotmányértelmezés itt erős alap lehet a magyar kormány számára a bizottsági kifogások érdemi megválaszolására, és így éppen egyfajta összebékítő irány meghatározására, még akkor is, ha ehhez az alkotmánybírósági érvrendszernek kellően csavarosnak kellett lenni, még egyszer megjegyezzük, az alkotmánymódosítás indokolásához hasonlóan. Ettől függetlenül viszont a migráció kapcsán jelentkező alkotmányos vita ezen utolsó fejezete is jól mutatja, hogy esettanulmányunkban folyamatosan jönnek elő az elméleti elemzésünk fő áramlatába tartozó problémakörök.

A migrációra vonatkozó esettanulmányunk a gyakorlaton keresztül igyekezett tehát bemutatni azokat a nemzeti alkotmányosság érvényesítésével az uniós közhatalmi cselekvéssel szemben támasztható korlátokat, amelyek elsősorban a szuverenitás és a nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán, tehát fentebbi elméleti fejtegetéseink vonatkozásában jelenhetnek meg. Egyértelmű, hogy az a vita, amely Magyarország és az Unió között e területen kialakult, megfelelő táptalajául szolgált ezeknek a korlátoknak a gyakorlatban való meghatározásához, ha és amennyiben azzal különösen a magyar álláspont jogilag védhető az uniós cselekvéssel szemben. Ugyanakkor egyrészt azt láthattuk, hogy e korlátok tényleges érvényesítése során még egyfajta zavar tapasztalható, amely a fogalmak összetettségén túl, éppen az azokkal kapcsolatos elméleti kérdések nem kellő elemzéséből fakad. Másrészt a gyakorlat igen elővigyázatos is ilyen korlátok alkalmazásánál, miközben azok lehetőségét hangsúlyosan is megfogalmazza.

A döntéshozatalban Magyarország ahhoz, hogy az unióssal szöges ellentétben álló politikai álláspontját a gyakorlatba átültethesse, alkotmányosan a lehető legerősebb számára rendelkezésre álló eszközöket kívánta igénybe venni, éppen az ügy kapcsán felhozható alkotmányos kérdések előtérbe helyezésének lehetőségét látva politikai álláspontjának megvédésére. Azzal, hogy a kapcsolódó hatáskörök gyakorlására vonatkozóan népszavazást rendelt el az Országgyűlés,³⁸³ Magyarország egészen nyilvánvalóvá tette túl azon, hogy nagy jelentőséget tulajdonít az ügynek, azt, hogy olyan kérdéstről van szó, amelyben a döntés lehetőségét a legerősebb felhatalmazással kívánja magának fenntartani. A népszavazás azonban érvénytelen volt. Ezt követően, először egyébként szintén sikertelenül az uniós döntés érvényesülésének megakadályozására alkotmánymódosítást fogadott el.

Még az alkotmánymódosító rendelkezések hiányában született meg szintén az ügy kapcsán, de attól végül a magyar Alkotmánybíróság döntésének megfelelően elvonatkoztatva, az a magyar alkotmánybírósági határozat,³⁸⁴ amely az uniós jog alkotmányos korlátait volt hivatott megfogalmazni. Mint láttuk, a nemzeti alkotmánybíróságnak ebben a környezetben különösen egyértelműen viszonylag kis mozgástere van az uniós döntéssel, és általában az uniós joggal szemben fellépni. A magyar Alkotmánybíróság ugyan joggal hangsúlyozta, hogy hatásköre van az uniós hatáskörgyakorlás alkotmányosságának vizsgálatára, elemzésünk során azonban láttuk, talán ez lehet az oka annak, hogy az alkotmányossági korlátok érvényesítésének terjedelme és módja kapcsán olyan szűkszavú, sokszor hallgatólag a határozat indokolása, hogy ezek az alkotmányossági korlátok a gyakorlatban azért amennyire fontosak, annyira kevésbé érvényesíthetők ténylegesen.

Ugyanakkor e határozat elemzése során éppen arra volt lehetőségünk, hogy világosan rámutassunk a lehetőség mögött húzódó tényleges tét fontosságán túl, a nemzeti alkotmányos korlátok gyakorlati érvényesítésének bár valóban szűk, de fennálló következményeire. A határozat és a kapcsolódó párhuzamos indokolások értelmezésével ugyanis egyértelműsíthető, hogy ugyan, különösen a gyakorlati szempontok miatt, az uniós bíróságokkal való együttműködésben, a nemzeti alkotmányosság örének lehetősége van arra, hogy az uniós jogot úgy tegye alkotmányossá, hogy annak abszolút elsőbbségét megtörve, azzal, egészen pontosan és átfogóan az uniós hatáskörgyakorlás módjával és magával a hatáskörgyakorlással szemben akár a szuverenitás, de még inkább a nemzeti alkotmányos önazonosság védelme során nemzeti alkotmányos követelményeket érvényesíthessen.

³⁸³ A magyar Országgyűlés 8/2016. (V. 10.) határozata.

³⁸⁴ A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozata.

Mindeközben, alkotmányos jellegű kérdésről lévén szó, ennek rövid elemzésére mindenképpen ki kívántunk térni, ahogyan ezt a joggyakorlat is megmutatta, a vonatkozó döntések kapcsán a tagállamnak tekintettel kell lenni elsősorban az alapjogok védelme terén megnyilvánuló külső, európai rendszerek követelményeire is. Bármennyire is nehéz kihívás elé kerül úgy a döntéshozó, mint a döntések végrehajtója, alkalmazója, ez nem indok arra, hogy a közhatalmi cselekvés talán legfontosabb korlátját jelentő, alapjogi elveket és szabályokat ne tartsa tiszteletben. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a migráció kezelése során Magyarországot elmarasztaló ítélete³⁸⁵ erre a tényre mutatott rá. Ahogyan egyébként a másik Európa, az Unió részéről is ilyen követelmények kerültek megfogalmazására a magyar rendelkezések uniós joggal való összhangjának vizsgálata kapcsán.

Bár egyfajta békülési lehetőséget rejt magába a legutolsó alkotmánybíróági határozat,³⁸⁶ amennyiben a bizottság által a másodlagos uniós joggal való összhangja kapcsán a hetedik alaptörvénymódosítással meghatározott alkotmányos rendelkezést az Alkotmánybíróság úgy értelmezte, hogy az összhang megállapítható legyen, ez utóbbi ügy ismét arra nyújtott lehetőséget, hogy az alkotmányértelmezés során világosan megállapítható legyen az uniós jog magyarországi alkalmazásának alkotmányos alapja a magyar alkotmányos rend, amely ilyen módon követelményeket fogalmazhat meg az uniós jog alkalmazásával kapcsolatban. Egyúttal pedig azt is egyértelművé tehetette az alkotmánybíróság, hogy nem csupán hatásköre van, ahogyan korábban láttuk,³⁸⁷ a magyar alkotmányjog és az uniós jog viszonyának értelmezésére, és ebben a viszonyban alkotmányos követelményeket fogalmazhat tehát meg, de ezen túlmenően az általa, még ha az uniós kötelezettségvállalásokra figyelemmel is adott értelmezést más szerv nem vonhatja kétségbe.³⁸⁸

Miközben a vonatkozó nemzeti és uniós jogi döntések alkalmazása kapcsán alkotmányos és alkotmányos jellegű követelmények fogalmaztak meg, azt láttuk, hogy mindkét rendszer a saját normáinak érvényességére vonatkozó vizsgálatban a másik fél érveit nem, vagy csak részlegesen³⁸⁹ érvényesíti. Különösen a tanácsi határozat érvényességét megállapító uniós bírósági ítélet³⁹⁰ elemzése során mutathattunk rá arra, hogy ugyan jogilag megalapozottnak tekinthető a bírósági döntés, annak indokolása során a nemzeti alkotmányosság védelmével, egyébként nem feltétlenül kellően alaposan kidolgozott és felhozott érvek nem juthattak

³⁸⁵ Az O.M. kontra Magyarország ügyben hozott, már idézett ítélet.

³⁸⁶ A magyar Alkotmánybíróság 2/2019., már idézett határozata.

³⁸⁷ A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozata.

³⁸⁸ A magyar Alkotmánybíróság 2/2019., már idézett határozata.

³⁸⁹ Ibidem, 37., 60. pont.

³⁹⁰ Az Európai Unió Bíróságának a C-643/15. sz. és C-647/15. sz. egyesített ügyekben hozott, már idézett ítélete.

érvényre, illetve az uniós jogban jelentkező alkotmányos jellegű korlátok, egyébként azok néha indokolatlan hiánya miatt is, de különösen a túlzottan rugalmas, illetve túlfeszített érvelés mentén kerültek kiiktatásra: a politikai felelősségre és a demokratikus hatalomgyakorlásra vonatkozó követelmények a tanácsi mérlegelési jog, és az intézményi egyensúly túlhangsúlyozásával nyertek kielégítést, a jogalkotási és nem jogalkotási aktusok kifejezetten formálisan kerültek elhatárolásra.

Úgy a nemzeti jogalkotó, mint a jogértelmező részéről pedig folyamatosan egyfajta zavar tapasztalható: a szuverenitás a lakosságról való önrendelkezésben nyer kifejezést, a nemzeti alkotmányos önazonosság védelme pedig egy adott nemzeti önazonosság védelmével keveredik. A jogi érvek megfelelő használata éppen az elméleti keretek pontos lefektetésével volna igazán lehetséges. Ennek során a nemzeti szuverenitásból fakadó valós követelmények jelenhetnének meg, amelyek egyébként alkalmasak arra, hogy akár az adott ügyben egyfajta ellenállás jogalapjául szolgáljanak. A nemzeti alkotmányos önazonosság pedig, meglátásunk szerint az ügyben ugyan kevésbé hasznosítható módon, így válna megfelelő eszközzé ahhoz, hogy akár az uniós bíróság előtt is kikényszerítse a tagállami alkotmányos rend lényeges jellegét adó elvek és szabályok uniós hatáskörgyakorlással szembeni érvényesülését. Sem a vita, sem egyébként az arra okot adó migrációs folyamat, azonban még nem ért véget.

Véggövetkeztetések

A nemzeti alkotmányos keretek egy meghatározott értelmezését jelentős változások keltette kihívásokkal szemben tartottuk szükségesnek elvégezni. Miközben a társadalmi és politikai, valamint gazdasági és kulturális valóság alapvető átalakuláson megy keresztül, mi ezt elsősorban a nemzetközi együttműködés erősödésének és az annak háttéréül szolgáló globalizációs jelenségnek az egyébként egymást erősítő folyamatain keresztül igyekeztünk bemutatni, érzékeltetni és vizsgálni; a nemzeti alkotmányjog, bár az egyes fogalmak értelmezése kapcsán folyamatos fejlődés figyelhető meg, és úgy a közjogi gondolkodásban, mint magán a nemzeti alkotmányos renden belül ennek következményei megjelennek, mégis, egyébként céljából fakadóan is, hiszen az állami hatalomgyakorlás belső összhangját és folytonosságát hívatott alátámasztani, egyfajta változatlanságot mutat.³⁹¹

Az alkotmányjog márpedig egy adott politikai rend működését hívatott szabályozni, azáltal, hogy annak alapvető elveit, véleményünk szerint egyúttal értékeit fekteti le, és ezek mentén rendelkezik a közhatalom gyakorlásáról. Az alkotmányjog fogalmából adódóan az államhoz, a közhatalom nemzeti szintű gyakorlásához kapcsolódik. Alapvetései tehát ebben a tekintetben a modern állam megjelenése óta változatlanok: a szuverenitás, a demokrácia, és a közhatalom gyakorlásának korlátozása határozza meg elveit és szabályait, utóbbi vonatkozásában pedig éppen az előbbiekre tekintettel sajátos rendelkezések állítanak alapjogi és intézményi korlátokat. Tény, hogy a fentebb említett fejlődés során a modern állam kialakulása óta úgy a demokratikus ideál, mint az alapjogvédelem kapcsán megjelenő korlátozások általi legitimáció a jog eszközeivel történő biztosítása felértékelődött.

Miközben tehát az alkotmányjog háttérében továbbra is egy állam és egy nemzet alapvető, történelméből és értékválasztásaiból adódó sajátosságai húzódnak meg, és az ezen sajátosságok szerint biztosít elveket és szabályokat úgy az állam működése, mint egyébként az állami egység és folytonosság megőrzése vonatkozásában; olyan folyamatok figyelhetők meg akár a nemzetközi rendben, amely már kinőtte az államok hagyományos együttműködésén alapuló, eredeti keretét a nemzetközi szervezetek, és különösen az integrációs rendszerek, azok között is az európai integráció megjelenésével, akár egyébként az államokon belül is, nem utolsósorban éppen a globalizációs folyamatok hatására; amelyek miatt tehát az alapvető alkotmányos fogalmaknak úgy a tartalma, mint az azok által betöltött szerep, különösen céljaikra tekintettel, átgondolandó.

³⁹¹ MATHIEU, Bertrand, már idézett mű.

Általánosságban azt látjuk, hogy magának a jognak, amely éppen a modern államok kialakulásával vált, a nemzetközi és nemzeti rendben egyaránt a közösség alapjává, miután felváltotta a korábbi, Európában egyértelműen jellemző vallási értékek szerepét, az ilyen jellegű helyzete ártérkelendő, amennyiben egyrészt maga a jog is egyre inkább egyfajta értékalapú közösség megalkotójává vált, miközben értékalapúsága, ahogyan fentebb láttuk, sohasem volt valójában vitatható, másrészt a jogi normativitás is elérni látszik határait oly annyira, hogy a jog tiszteletben tartásának korábban megkérdőjelezhetetlen parancsa is csorbát látszik szenvedni, és az egyes szereplők egyre inkább keresik a jog eszközrendszerén kívül is a közösségi együttélés rendjének meghatározhatóságát úgy nemzetközi mint nemzeti szinten. Ugyanakkor az új rendszerek éppen a jog eszközével kívánják megerősíteni önmagukat.

Ebben a különös kettőségben vizsgálándó, hogy az állam, meghatározásunk szerint egyfajta szabadságát jelentő szuverenitás, valamint, szintén saját véleményünk szerint, annak méltóságát felmutató identitás fogalma hogyan értelmezhető az alkotmányjog kapcsán anélkül, hogy a tágabb környezetének, az értelmezés megfelelő elvégzéséhez elengedhetetlen vizsgálatáról elfeledkeznénk, azaz az azzal kapcsolatos a jog szempontjából közvetett, de a jogi értelmezéshez szükséges összefüggések elemzését is el kívántuk végezni. Arra a következtetésre jutottunk, hogy a szuverenitás fogalma, ugyan egy adott szempont alapján azt átértelmezve, nem melleleg ezen vonatkozásban egyébként adott következményekkel fenntartható és fenntartandó, az identitás fogalma pedig azon túlmutatva jelent olyan új elemet, amely kapcsán éppen maga a nemzeti alkotmányosság mikéntje őrizhető meg.

Ahogy erre utaltunk, elemzésünk célja közvetlenül nem a nemzeti alkotmányos fenntartások vizsgálata volt, bár következtetéseink nyilvánvalóan ezeknek a felmutatásához vezettek. Tágabb megközelítésben kívántuk vizsgálni azt, hogy mit is jelent az állami keretek között kialakított közhatalmi cselekvés szabadságának, az annak lényeges jellegéhez kapcsolódó elveknek és szabályoknak, és ezáltal az alkotmányos rendnek a védelme. Elemzésünk tehát elsősorban elméleti alapon, de éppen a gyakorlati következményekre, illetve a gyakorlat során megjelenő valóságra tekintettel azt firtatta, hogy milyen fogalmi alapokon beszélhetünk nemzeti alkotmányosságról a fentebb röviden összefoglalt változások tekintetében. Úgy véljük, és ezt elemzésünk által bizonyítva látjuk, hogy a szuverenitás és az identitás fogalmi határozzák meg ezeket az alapokat.

Először tehát a szuverenitás fogalma értelmezendő a nemzetközi együttműködés és különösen az európai integráció által támasztott kihívásokra figyelemmel. Bár az ezzel kapcsolatos szakirodalom, akárcsak az erre vonatkozó vita rendkívül gazdag, mégis bizonyítani látjuk, hogy annak feldolgozásával érdemes volt ezt a részletes elemzést elvégezni különösen, mert annak

során egy a fogalom megőrzését célzó irányban elsősorban a francia jogdogmatika következtetéseit követve egy sajátos értelmezési utat sikerült bejárnunk. Immár csak említés szintén hangsúlyoznánk ismét, hogy a szuverenitás fogalma nem „ártatlan” fogalom, amennyiben egy adott politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális környezetben, az ott jelentkező kihívásokra adott válaszként született meg, így pedig, amennyiben ezek a kihívások eltérő vidékeken eltérően jelentkeztek, ennek a fogalom jelentésére is kihatása van.

Igyekeztünk a szuverenitásnak egy kellően pontos, ugyanakkor megfelelően átfogó meghatározását adni. A meghatározásunk elsősorban a normatív megközelítésből született meg, három oldalról: az általános, önmagában hármass felosztást tartalmazó általános és elvont, általános és anyagi, illetve anyagi és intézményes meghatározás; a belső és külső vetületet bemutató, hagyományos meghatározás, valamint a sajátos hatásköri meghatározás irányából közelítve építette fel a fogalmat, amelyet tehát a közhatalmi cselekvés képességét adó általános szabadságként írtunk le. A szuverenitás meghatározása során kialakított és magyarázott fogalmi készletet kellett nagyon következetesen felhasználni a későbbi elemzés során is, hogy ezáltal egy valóban zárt rendszerben lehessen bizonyítani a szuverenitás fenntartásának oly sokat vitatott lehetőségét.

A szuverenitás kapcsán továbbá bizonyítottuk, hogy miközben egyébként a fogalom a kezdetektől, nem csupán a későbbi ellentétes szempontrendszereket alkalmazó elméleti megközelítésekből fakadó eltérő következtetések miatt, nem mentes az ellentmondásoktól, az általunk paradoxonokként meghatározott, ütköző fogalmi elemeknek egyébként ismét csak a környezet fejlődéséhez köthető feloldására vonatkozó elméleti fejlődés során kellő rugalmasságot mutatott ahhoz, hogy a fenti meghatározás szerinti tartalmát megőrizhesse. Elemzésünk során három ilyen alapvető paradoxon vált azonosíthatóvá és magyarázhatóvá: a teljesség és korlátozhatóság kettőségéből fakadó, az oszthatatlan és elidegeníthetetlen jelleghez kapcsolódó, illetve a politikai hatalomgyakorlás valósága által mutatott ellentmondásokat vizsgáltuk.

Miután ezek az ellentmondások a szuverenitás fogalma kapcsán a közhatalmi cselekvés képességére vonatkozó általános, teljes szabadság és az annak gyakorlására vonatkozó tényleges közhatalmi cselekvés elválasztására, a népszuverenitás és a nemzeti szuverenitás fogalmainak, azok következményeire is tekintettel történő meghatározására, valamint a jog általi és a demokrácia elvéhez kapcsolódó érdekképviselési legitimációs eszközök pontosabb feltárására vezettek, egy ilyen összetett fogalom birtokában lehetett immár a szuverenitást egy újabb, egyértelműen paradoxonra vezető kihívással szemben értelmezni a nemzetközi együttműködésben és az európai integrációban. Miközben bizonyítottuk, hogy úgy a

nemzetközi együttműködés, mint egyébként az annak különös és sajátos módját biztosító nemzetközi rendszerek kapcsán a szuverenitás fenntartható és fenntartandó, magunk is úgy láttuk, hogy az európai integráció komoly nehézségeket okoz a fogalom számára, amelynek alkotmányos szabályozása kapcsán is egyfajta fából vaskarikát kovácsoló megoldás jelentkezett.

E nehézségekre tekintettel a szuverenitás és az európai integráció összebékíthető voltát bizonyítandó elemzésünket két részre osztottuk. Először a szuverenitás és a hatáskör-átruházás összefüggését volt szükséges megvizsgálni, amely kapcsán bizonyítható, hogy az nemhogy lehetőséget biztosít, de megfelelő értelmezés mellett éppen, hogy el is vezet a nemzeti szuverenitás és az európai integráció összebékítéséhez. Ismét csak látható, hogy az alkotmányjogi kihívás talán immár nem meglepő, de mégiscsak elgondolkodtató módon nem magának a nehézségnek az elméleti megjelenésekor, hanem a mélyülés folyamatának egy adott pontján vált érdekessé. Ennek feloldása azonban elméleti megközelítésben lehetséges, és a gyakorlatban megfelelő alkotmányos rendelkezések elfogadásával és értelmezésével meg is történt. Ez pedig egyébként éppen azzal a következménnyel járt, hogy a tagállami alkotmányosság kérdése az integráció kapcsán a gyakorlatban is megjelent.

Másodszor immár kifejezetten a szuverenitás fenntartása kapcsán azonban nem kerülhető meg az elsősorban nem is a jogi keretek kialakításánál, hanem azok gyakorlati alkalmazásánál megjelenő még komolyabb nehézségek kérdése sem. Egyrészt a hatáskörök uniós rendszere kapcsán ugyanis, az erre vonatkozó törekvések ellenére, megállapítható, hogy olyan gyakorlat alakult ki, amely során az egyre szorosabb együttműködés általános célja, ha a hatáskör-átruházás elméletileg rendezett is, olyan hatásköri meghatározásokhoz vezethetett, amelyek valós gondot jelentenek a szuverenitás kapcsán. Azonban még ennél is nagyobb kihívást egyértelműen az uniós jog, eredendő bűnként vagy csodaként jelentkező átalakulása során megmutatkozó *sui generis* jellegéhez is köthető elsőbbsége okoz. Ennek kapcsán ugyanis valódi dilemma mutatkozik a szuverenitás vonatkozásában. Ezen a ponton merült fel tehát a szuverenitás védelme, amelyet elméleti és gyakorlati szempontból is szükséges vizsgálni.

Elméleti szempontból bizonyítható, hogy a szuverenitás védelme megalapozott lehet, még akkor is, ha ez megtöri az uniós jog elsőbbségére vonatkozó elv abszolút jellegét. Miközben az uniós közhatalmi cselekvés képességének terjedelme a hatáskör-átruházás miatt alkotmányosan nem kérdőjelezhető meg, a szuverenitás alapján ennek vonatkozásában az úgynevezett *ultra vires* hatáskörgyakorlás alkotmányos ellenőrzése valósulhat meg csupán, azaz az alkotmányos követelmény arra terjed ki, hogy az uniós hatáskörgyakorlás éppen a hatáskör-átruházás során meghatározott kereteket ne haladja meg; miután a szuverenitás több a közhatalmi cselekvés

képességének, azaz a hatásköröknek az összességénél, a nemzeti szuverenitás elve alapján az uniós hatáskörgyakorlás módjával szemben is, a szuverenitás védelmének valódi éle itt jelenik meg, alkotmányos követelmények támaszthatók.

A gyakorlat oldaláról közelítve vizsgálándó, hogy a szuverenitás védelme ténylegesen mennyiben és hogyan jelenhet meg. Ennek elemzése során szükséges volt kitérni az egyes elsősorban nemzeti alkotmánybírósági és uniós bírósági eljárási kérdésekre is, úgy az eljárások jellege, mint az azok lefolytatására vonatkozó hatáskörök tekintetében. Megállapítható, hogy miközben úgy a saját hatásköreik elismerését, mint egyébként az egymás közötti együttműködést, elsősorban az előzetes döntéshozatali eljárás által felállított párbeszéd kihasználásával, mind a nemzeti alkotmánybíróságok, mind pedig az uniós bíróság folyamatosan hangsúlyozzák, a gyakorlatban viszonylag szűk keretek állnak rendelkezésre a szuverenitás védelméhez. Az elsősorban az elsődleges jog vonatkozásában képzelhető el a nemzeti alkotmánybíróságok előtt, miközben a másodlagos jog kapcsán az ultra vires hatáskörgyakorlás az érvényesség kérdésének eldöntésére vonatkozó hatásköre miatt egyértelműen az uniós bíróság legalábbis bevonását teszi szükségessé, egyedül a hatáskörgyakorlás módja tekintetében végezhető valódi nemzeti alkotmányossági kontroll.

Az identitás kapcsán a szuverenitástól módszertanában is eltérő elemzést lehet lefolytatni. Túl a nemzeti alkotmányos önazonosságnak a szuverenitástól természetében eltérő fogalmi tartalmán, az eltérő elemzési módot az is igazolja, hogy az identitás a szuverenitáshoz képest különösen új, így egészen más értelmezést igénylő fogalom. A nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán így először a lehető legáltalánosabb értelemben volt érdemes magának az identitásnak a fogalmát értelmezni. A fogalom meghatározása három olyan paradox jelleg feltárására vezetett, amely meglátásunk szerint a nemzeti alkotmányos identitás értelmezése során is hasznosítható: a nemzeti alkotmányos önazonosság az alkotmányos rend szétfoszlását megakadályozza, ugyanakkor abban más külső identitáshoz kapcsolódó jegyek is fellelhetők; bár a belső összhang fenntartását biztosítja, nem zárja ki a külső hatást; miközben a folytonosságot is szavatolja, jellemzői folyamatosan fejlődnek.

Kifejezetten a nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán átgondolandó egyrészt annak a nemzeti identitáshoz fűződő viszonya, másrészt a védelme kapcsán megfogalmazható cél. Előbbi kapcsán szükséges emlékeztetni arra, hogy a fogalom megjelenése a szakirodalomban annak köszönhető, hogy az elmélet összefüggést lát a nemzeti önazonosság formálódása és az alkotmányos rend alakulása között. Arra a következtetésre jutottunk, hogy ez az összefüggés tagadhatatlan, de csak közvetett módon létezik: a nemzeti identitás tükrözi az alkotmányos identitást, amely saját eszközével jeleníti meg azt, miközben vissza is hat arra, hogy előbbi

hogyan alakítja önmagát. Ennek belátása azért is fontos, mert ezáltal a gyakorlatban jelenleg is megmutatkozik fogalmi zavarok elkerülésével az alkotmányos önazonosság tényleges tartalma tárható fel. Utóbbi vonatkozásában pedig kiemelendő, hogy bár a nemzeti alkotmányos identitás valóban védelmet igényel, ez a cél éppen annak vagy nagyon átfogó, vagy csak részleteiben adott lényeges jellemzők példaként történő felsorolásával azonosítható meghatározása miatt csak a gyakorlatban valósítható meg.

A nemzeti alkotmányos önazonosságnak tehát elsősorban az ítélkezési gyakorlatban lehet a tényleges tartalmát meghatározni éppen a külső hatással, azaz, a témánk kapcsán, és ebben az értelemben végeztük el az elemzést, az uniós joggal szemben. Az identitás tartalmának gyakorlati meghatározásához két elméleti út bejárását találtuk hasznosnak: egyrészt, ahogyan erre a magyar alkotmányos meghatározás is utal, a történeti alkotmányban gyökereztetve, másrészt alkotmányfeletti értékekben tartottuk felfedezhetőnek a nemzeti alkotmányos önazonosságot alkotó lényeges alkotmányos elveket és szabályokat. Mindkét irány kapcsán lényeges szempont, hogy nem magukban a korábban hatályos elvekben és szabályokban vagy a jelenleg hatályos alkotmányszövegben öltenek testet ezek a nemzeti önazonosságot alkotó és az uniós közhatalmi cselekvéssel, azaz a hatalomgyakorlással szemben korlátokat támasztó alkotmányos követelmények.

Az alkotmányos önazonosság védelmének gyakorlatát áttekintve az tapasztalható, hogy egyelőre valódi védelem nem alakult ki. Ennek oka egyrészt az uniós ítélkezési gyakorlatban, túl az alapvetően megnyilvánuló óvatosságon az, hogy a belső államszervezetre vonatkozó hatáskörfelosztás szövetségi vagy regionális jellegét meghatározó nemzeti alkotmányos szabályokon kívül csupán éppen a nemzeti identitáshoz, így például a nyelvi sajátossághoz kapcsolódó elemek nyertek valós védelmet, kifejezetten alkotmányos rend lényegét adó elv kapcsán egyetlen, és mint ilyen elszigetelt esetet tudunk csupán azonosítani. Másrészt a nemzeti alkotmánybíróságok ítélkezési gyakorlatában a szuverenitás védelme keveredik igen zavaros módon a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmével. Az uniós hatáskörök létrehozásán a nemzeti alkotmányos önazonosság valójában nem jelenthet korlátot, annak a hatáskörgyakorlás kapcsán van következménye.

Arra a következtetésre jutottunk, hogy, ha nemzeti alkotmányos fenntartásokat kívánunk érvényre juttatni, mert ugyan elemzésünk célja nem ezek meghatározása volt, annak következménye azonban mégis az, hogy ezek válnak körvonalazhatókká; akkor abban a szűk mozgástérben, amely az uniós közhatalmi cselekvés kifejezetten nemzeti alkotmányos vizsgálatára rendelkezésre áll, azaz az elsődleges uniós jog alkotmányosságán, bár ennek ellenőrzése természetesen valós eredményekkel járhat, és az uniós jogi aktusok érvényességén

túl, amelynek megállapítására az uniós bíróság hivatott, az alapjogok és az ultra vires hatáskörgyakorlás esete nem jár igazán jelentős eredménnyel, hiszen előbbieket esetén biztosított egy igaz a külső ellenőrzés lehetőségét kizáró, de mégis megfelelően alapos védelem érvényesül az uniós jogrendben, így csak igen sajátos nemzeti szabályok jelenthetnek valós korlátot, amelyek azonban mint ilyenek a nemzeti alkotmányos önazonosság körébe utalhatók, utóbbi kapcsán pedig tulajdonképpen az uniós szabályok érdemi érvényesítéséről van szó, amelyek persze alkotmányos követelményként is megjelennek; valódi alkotmányos követelmény a szuverenitás védelmével az uniós hatáskörgyakorlás módjával, míg a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmével magára a hatáskörgyakorlással állítható szembe.

Elméleti következtetéseink gyakorlati hasznosíthatóságát, ahogyan egyébként azoknak a gyakorlatba vizsgálható jelentőségét is a migrációra vonatkozó esettanulmány elemezte. Ennek során egy Magyarország és az Európai Unió között kialakult politikai vitának, a politikai álláspontokat csak a legszükségesebben vizsgálva, a jogi eszközrendszerén keresztül vonhatók le immár a gyakorlat alapján következtetések. Mindenekelőtt bebizonyosodott, hogy az elméleti következtetések megalapozottak: valós jogkérdések azonosíthatók az uniós közhatalmi cselekvés kapcsán úgy a migrációs helyzet kezelésében megmutatkozó döntéshozatal mint a vonatkozó döntések végrehajtásához kapcsolható jogalkalmazás során. A migráció témája önmagában alkalmas volt arra, hogy elsősorban az identitás, de a szuverenitás és az identitás kapcsolatán keresztül is hangsúlyozzuk a fogalmi zavarok veszélyét.

Az esettanulmány igazolta, hogy az uniós döntéshozatal keretei alkotmányos jellegű szempontok alapján túlfeszítettek, illetve a vonatkozó alkotmányos jellegű szabályok alkalmazása során a jogértelmezés túlzott rugalmassága, valamint erőltetett jellege valós, alkotmányos szempontból is értékelhető kockázatokat hordoz. Ugyanakkor az is bizonyítást nyert, hogy a tagállami mozgástér még az alkotmányosan rendelkezésre álló legerősebb eszközök alkalmazása mellett is rendkívül szűk: túl az alkalmazás gyakorlati sikertelenségén, vagy szakmailag nem megfelelően megalapozott módján, úgy a döntéshozatal mint a nemzeti jogalkalmazás az európai keretek között a jogfejlődés jelenlegi állapota mellett nem tud olyan eszközöket biztosítani, amelyek nem az adott politikai álláspont megvédésére, hiszen az elemzés nem erre vonatkozott, hanem az annak védelmére felhozott alkotmányos követelmények érvényesítésére alkalmasak lehetnének.

A vita, amely egyébként számos tévutat felmutat, ezekre a politikai szempontokon túli, tehát kifejezetten jogi értékelés alá vonható pontokon részletesen is kitértünk, nem megkerülve az érvelések mögötti fogalmi zavarokra vonatkozó elemzés lehetőségét sem, még nem ért véget, így további a fogalmaink értelemezéséhez is érdekes fejleményeket tartogathat. Egyúttal pedig

egy tágabb nézőpontból immár nem csupán a migráció, hanem általában a fentebb vázolt környezetben felmerülő politikai kihívások kezelése kapcsán napirenden marad az uniós közhatalmi cselekvés alkotmányos korlátjainak kérdése. Ennek talán már nem is a szuverenitás vagy a formálódó alkotmányos identitás, hanem elsősorban a demokrácia és annak működése kapcsán érvényesítendő alkotmányos követelmények elemzése lehet egy új megközelítési szempont, amelyhez értelemszerűen az itt bemutatott eredmények is felhasználhatók.

Felhasznált források jegyzéke:

Monográfiák, tanulmánykötetek:

Acte du colloque, La Constitution de l'Europe, journée d'études au Sénat, Párizs, Montchrestien, 1992.

Actes du colloque, Montpellier, 1996. november 22. és 23., Le patrimoine constitutionnel européen, Editions du Conseil de l'Europe, 1997.

Acte du colloque L'entreprise multinationale et le droit international, l'Université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis, Société française pour le droit international, Párizs, Pedone, 2007.

BEAUDOUIN, Christophe: La démocratie à l'épreuve de l'intégration européenne, Párizs, L.G.D.J., 2013.

BIBÓ István: Válogatott tanulmányok, Budapest, Magvető, 1990.

BODIN, Jean: Les six livres de la République, Párizs, Editions Confluences, 1999.

BODNÁR László: A nemzetközi jog és az állam, Budapest, KJK, 1987.

BÓNIS György: A történeti alkotmány, Szeged, 1942., p. 1.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond: Contribution à la théorie générale de l'État, Párizs, Sirey, 1920., újradowozott kiadás, Párizs, Dalloz, 2004.

CHALTIEL, Florence: La souveraineté et l'Union européenne, l'exemple français: recherches sur la souveraineté de l'Etat membre, Párizs, L.G.D.J., 2003.

CHRONOWSKI Nóra (szerk.): Szuverenitás és államiság az Európai Unióban, kortárs kérdések és kihívások, Budapest, ELTE-Eötvös Kiadó, 2017.

Constitutions nationales et valeurs européennes, Szeged, Centre universitaire francophone, 2015.

DE BERRANGER, Thibault: Constitutions nationales et construction communautaire, Párizs, L.G.D.J., 1995.

DENEZIEU, Charlotte: L'idée de la puissance publique à l'épreuve de l'Union européenne, Párizs, L.G.D.J., 2004.

DEROSIER, Jean-Philippe: Les limites constitutionnelles à l'intégration européenne, Párizs, L.G.D.J., 2015.

DEZSŐ Márta, VINCZE Attila: Magyar alkotmányosság az Európai Unióban, Budapest, HVG-Orac, 2014.

DUGUIT, Léon: Traité du droit constitutionnel, Párizs, E. de Broccard, 1928.

ESMEIN, Adhémar: Éléments du droit constitutionnel, Párizs, Nézard, 1927.

FOUCAULT, Michel: La naissance de la biopolitique, cours au Collège de France, 1978-1979, Párizs, Seuil, 2004.

FUKUYAMA, Francis: The End of History and the Last Man, New York, Free Press, 1992.

GOMBÁR Csaba, HANKISS Elemér (szerk.): A szuverenitás káprázata, Budapest, Korridor, 1996.

GRIMM, Dieter: Europa ja – aber welches?, Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München, C.H.Beck Verlag, 2016.

GROTIUS, Hugo: A háború és béke jogáról, I. kötet, Pallas, Budapest, 1999.

HAURIOU, Maurice: Précis du droit constitutionnel, Párizs, Sirey, 1929.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich: A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és az államtudomány vázlata, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1971.

HERDER, Johann Gottfried: Une autre philosophie de l'histoire (1774), Párizs, Aubier-Montaigne, 1944.

HOBBS, Thomas: Leviatán, avagy az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma (1651), Budapest, Kossuth Kiadó, 1999.

JACQUÉ, Jean-Paul: Droit institutionnel de l'Union européenne, Párizs, Dalloz, 2012.

JAKAB András: Az európai alkotmányjog nyelve, Budapest, NKE Szolgáltató Kft., 2016.

JELLINEK, Georg: Théorie générale de l'État (Allgemeine Staatslehre, 1914) in L'État moderne et son droit, Párizs, Éditions Panthéon-Assas, 2005.

KELSEN, Hans: Théorie pure du droit (traduite par Charles Eisenmann), Párizs, Dalloz, 1962.

KELSEN, Hans: Tiszta jogtan (fordította Bibó István), Budapest, Bibó István Szakkollégium, 1988.

KRASNER, Stephan D.: Sovereignty: Organized Hypocrisy, Oxford, Oxford University Press, 1999.

- LAFARRIERE, Julien: Manuel de droit constitutionnel, Párizs, Montchrestin, 1943.
- LE BOT, Olivier (szerk.): Migration et droit constitutionnel, Aix-en-Provence, Economica, 2017.
- Liban – Hongrie, Identité et migration, Szeged, Centre universitaire francophone, 2017.
- LOCKE, John: Második értekezés a polgári kormányzatról (1660), Budapest, Polis, 1999.,
- LUCHAIRE, François, CONAC, Gérald, PRETOT, Xavier (szerk.): La Constitution de la République française, Párizs, Economica, 2009.
- MARTONYI János: Nyitás és identitás - Geopolitika, világkereskedelem, Európa, Szeged, Iurisperitus Kiadó, 2018.
- MATHIEU, Bertrand: Constitution : Rien ne bouge et tout change, Párizs, L.G.D.J., 2013.
- MATHIEU, Bertrand: Le droit contre la démocratie, Párizs, L.G.D.J., 2017.
- MILLET, François-Xavier: L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres, Párizs, L.G.D.J., 2013.
- MISCOIU, Sergiu: Au pouvoir par le peuple: le populisme saisi par la théorie du discours, Párizs, L'Harmattan, 2012.
- NABLI, Bélig: L'exercice des fonctions d'État membre de la Communauté européenne, Párizs, Dalloz, 2007.
- NAGY Károly: Nemzetközi jog, Szeged, Püski, 1999.
- PESCATORE, Pierre: Le droit de l'intégration, Bruxelles, Bruylant, 2005.
- PHILIP, Christian, SOLDATOS, Panayotis: Quelle relance de la construction européenne, Bruxelles, Bruylant, 2007.
- RICOEUR, Paul: Le parcours de la reconnaissance, Párizs, Stock, 2004.
- RIDEAU, Joël: Les États membres de l'Union européenne. Adaptations, mutations, résistances, Párizs, L.G.D.J., 1997.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques: Du contrat social (1762), Párizs, Hachette, 1978.
- ROY, Olivier: L'Europe, est-elle chrétienne?, Párizs, Seuil, 2019.
- SALLUSTIUS: De bellum Iugurthinum
- SIEYES, Emmanuel-Joseph: Qu'est-ce que le Tiers-Etat?, Párizs, Flammarion, 1995.

SCHMITT, Carl: Constitutional Theory, London, Duke University Press, 2007.

SIMON, Denys: Le système juridique communautaire, Párizs, Presses universitaires de France, 2004.

TAKÁCS Péter (szerk.): Az állam szuverenitása, Budapest-Győr, Gondolat, 2015.

TRÓCSÁNYI László, SCHANDA Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba, Budapest, HVG-Orac, 2014.

VAN MIDDELAAR, Luuk: Quand l'Europe s'improvise, dix ans de crises politiques, Paris, Gallimard, 2018.

WATHELET, Melchior, WILDEMEERSCH, Jonathan: Contentieux européen, Bruxelles, Larcier, 2010.

Tanulmányok, folyóiratcikkek:

ANTALFFY György: Állami szuverenitás in Állam- és jogtudományi enciklopédia, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980.

ARNOLD, Rainer: L'État de droit comme fondement du constitutionnalisme européen in Revue française de droit constitutionnel, 100. sz., 2014/4, 769-776. o.

BALOGH-BÉKÉS Nóra: Szuverenitásféltes és alkotmány? in MTA Law Working Papers, 2014/57., 1-13. o.

BÉAUD, Olivier: La souveraineté de l'État, le pouvoir constituant et le Traité de Maastricht, Remarques sur la méconnaissance de la limitation de la révision constitutionnelle in RFDA, 1993.

BLUMANN, Claude: La ratification par la France du Traité de Maastricht, in Revue du marché commun, 379. sz., 1994., 393-406. o.

BLUTMAN László, CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában, in Európa Jog, 2007, 2. sz., 3-16. o.

BLUTMAN László: Szürkületi zóna: Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya, in Közjogi Szemle, 2017/1, 1-16. o.

CASSIA, Paul: La Constitution européenne limite-t-elle le caractère souverain de la Constitution française ?; in Actualité juridique du droit administratif, 2004, 2185. o.

CHAMPEIL-DESPLATS, Véronique: Penser l'efficacité de la norme, Keio Hôgaku, 29. sz., 2014., 368-378. o.

CIEGER András: Alkotmányosság és nemzeti identitás – a magyar történelem kontextusában in Kötőerők – az identitás történetének térbeli keretei, Atelier, Budapest, 2009., 47-86. o.

CSINK Lóránt: Az Alaptörvény identitása: honnan hová? in Tanulmányok dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára, Acta Juridica et Politica Szeged, 2015, Tom. LXXVIII, 134-141. o.

DELCOURT, Barbara: Le principe de la souveraineté à l'épreuve des nouvelles formes d'administration internationale de territoire in Pyramides, Revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration publique, 9/2005. sz., 87-110. o.

FAVOREU, Louis: Constitution révisée ou Constitution bis? in Figaro, 1992. április 21.

FAVOREU, Louis: La constitutionnalisation du droit in Mélanges en l'honneur de Roland Drago, L'unité du droit, Paris, Economica, 1996.

FITOUSSI, Jean-Paul: La marge de manœuvre des États. Des démocraties sans souveraineté, in Pouvoirs, 142. sz., 2012/3., 61-70. o.

GARCIA, Tristan: Nous, Párizs, Grasset, 2017.

GAUDIN, Hélène: Primauté, la fin d'un mythe? Autour de la jurisprudence de la Cour de Justice, in L'Union européenne: Union de droit, union des droits in Mélanges en l'honneur de Philippe Manin, Párizs, Pedone, 2010.

GREWE, Claudia: La révision constitutionnelle en vue de la ratification du Traité de Maastricht, in Revue française du droit comparé, 11. sz., 1992.

HABERMAS, Jürgen: Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe in L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie, Párizs, Esprit, 1992.

JACQUÉ, Jean-Paul: Droit constitutionnel, Droit communautaire, CEDH, Charte des Nations unies – l'instabilité des rapports entre ordres juridiques in Revue de Droit constitutionnel, 2007. október, Párizs, 3-37. o.

KIRÁLY Miklós: Alkotmányos fenntartások az Európai Unióban, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, 2011. március 17-én elhangzott előadás.

KRUZSLICZ Péter: Le futur dans le passé : la Constitution historique comme source et référence dans la définition de l'identité constitutionnelle hongroise, in Liban – Hongrie, Identité et migration, Szeged, Centre universitaire francophone, 2017., 37-59. o.

KRUZSLICZ Péter: A határtalanság határai? Háttér és elemzés az Európai Unió Bíróságának a C-643/15. és a C-647/15. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletéhez in Európai Tükör, XXI. évfolyam 1. szám, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2018., 85-101. o.

KUKORELLI István: Az Alaptörvény és az Európai Unió in Pro Publico Bono, 2013/1. sz., 4-11. o.

LEBEN, Charles: A propos de la nature juridique des Communautés européennes, in Droits, 1991., Párizs, 67. o.

MARTIN, Sébastien: L'identité de l'État dans l'Union européenne: entre „l'identité nationale” et „l'identité constitutionnelle” in Revue française de droit constitutionnel, 2012/3, 91. sz., 13-44. o.

MATHIEU, Bertrand: Le droit communautaire fait son entrée au Conseil constitutionnel in Les Petites Affiches, 2006. augusztus 22., 167. sz., 3-12. o.

MOUTON, Jean-Denis: Réflexions sur la prise en considération de l'identité constitutionnelle nationale des États membres de l'Union européenne in L'Union européenne: Union de droit, union des droits in Mélanges en l'honneur de Philippe Manin, Párizs, Pedone, 2010.

PACZOLAY Péter: Machiavelli és a reneszánsz állam in Rubicon, 1996/4-5., Budapest

PELLET, Alain: Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire, Recueil des cours, Académie de droit européen, Dordrecht, Kluwer, 1994., 221-268. o.

POIARES MADURO, Miguel: Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action in Sovereignty in Transition, Oxford, Hart, 2003., 501-573. o.

RIDEAU, Joël: La recherche de l'adéquation de la Constitution française aux exigences de l'Union européenne, in Revue des affaires européennes, 3. sz., 1992., 31-42. o.

RIXER Ádám: A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmai in Jogelméleti Szemle 2011/3 sz., 2011., 1-24. o.

SIMON, Denys: Commentaire de l'Arrêt CJCE, 5 octobre 2000, Allemagne c/ Parlement européen et Conseil, C-376/98, in Europe, 2000 december, 372. sz.

SIMON, Denys: Les fondements de l'autonomie du droit communautaire in acte du colloque Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles, Bordeaux, Párizs, A Pedone, 2000., 209-249. o.

SIMON, Denys: L'Obscure clarté de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la transposition des directives communautaire in Europe, 2006, 10. sz., 2-10. o.

SULYOK Márton: Értelme és érzelem vagy büszkeség és balítélet? Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás in Fontes Iuris 2015/1. sz., 27-39. o.

SULYOK Márton: Kettő az egyben? Alkotmány és identitás in Számadás az Alaptörvényről, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016., 339-358. o.

SULYOK Tamás: A kompozit alkotmányosság időszerű kérdései in Ünnepi kötet Dr. Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára, Acta Juridica et Politica Szeged, 2016., Tom. LXXIX, 607-614. o.

VON BOGDANDY, Armin, SCHILL, Stephan: Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity in the Lisbon Treaty in Common Market Law Review, 2011/48., 1417-1453. o.

VÖRÖS Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában in Jogtudományi Közlöny, 2016. évf. 10. szám, 491-508. o.

Vu des États-Unis. L'Amérique se désengage, le monde retourne à la loi de la jungle in Courriel international, 1461. sz., 2018. október 31.

Jogszabályok, intézményi határozatok:

A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. év július hó 28. napján elfogadott egyezmény, az úgynevezett Genfi Egyezmény, amelyet Magyarországon az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet hirdetett ki.

Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló, 1950. november 4-én aláírt Egyezmény.

A Velencei Bizottság CDL-AD(2018)013 sz., 2018. június 25-én elfogadott, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalával közös véleménye.

A Maastricht-ban 1992. február 7-én aláírt, 1993. november 1-én hatályba lépett az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösségeket létrehozó szerződés módosítása.

A Lisszabonban 2007. december 13-án aláírt, 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösségeket létrehozó szerződés módosításáról.

Az Európai Unióról szóló szerződés

Az Európai Unióról működéséről szóló szerződés

Az Európai Unió Alapjogi Chartája

A Benelux Gazdasági Unió Államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről 1985. június 14-én kötött Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló Egyezmény 6. cikke.

Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról, az úgynevezett Dublin III Rendelet.

A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.

A Bizottság 118/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. január 30.) az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 1560/2003/EK rendelet módosításáról, az úgynevezett Dublin II végrehajtási rendelet módosítása vagy az úgynevezett Dublin III végrehajtási rendelet.

Az Európa Tanács 2015. június 25-26-i ülésén elfogadott következtetések, EUCO 22/15.

Az Európai Bizottság 2015. december 10-i döntése, MEMO/15/6223.

Az Európai Bizottság 2018. július 19-i döntése, MEMO/18/4486.

Az 1946-os francia Alkotmány

Az 1948-as olasz Alkotmány

A Francia Köztársaság Alkotmány

A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvény

Magyarország Alaptörvénye

Magyarország Alaptörvényének 2018. június 20-án elfogadott hetedik módosítása.

Weimari Alkotmány

A francia Szenátus Jogalkotási Bizottsága (Commission des lois) által 2008. január 23-án elfogadott, 175. sz., úgynevezett Gérald-jelentés.

A magyar Országgyűlés 8/2016. (V. 10.) sz. határozata.

Bírói ítéletek, határozatok:

A Wimbledon gőzös ügyében hozott ítélet, R.A.C.P.J.I., janvier 1922 – juin 1925, Série E, n 1, p. 159-163.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az O.M. kontra Magyarország ügyben, a 9912/15. sz. panasz alapján hozott ítélete.

Az Európai Közösségek Bíróságának a 26-62. sz., Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend en Loos kontra holland adóigazgatás ügyben 1963. február 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1963:1

Az Európai Közösségek Bíróságának a 6-64. sz., Flaminio Costa kontra Ente Nazionale per l'Energia Elettrica ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1964:66

Az Európai Közösségek Bíróságának a 11-70. sz., Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ügyben 1970. december 17-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1970:114.

Az Európai Közösségek Bíróságának a C-22/70 sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1971. március 31-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1971:32.

Az Európai Közösségek Bíróságának a 39/72. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1973. február 7-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1973:13.

Az Európai Közösségek Bíróságának 1/75. sz., 1975. november 11-én elfogadott véleménye, ECLI:EU:C:1975:145

Az Európai Közösségek Bíróságának a 41-76. sz., Suzanne Donckerwolcke, férjezett neve: Criel és Henri Schou kontra Procureur de la République au tribunal de grande instance de Lille

és Directeur général des douanes et droits indirects ügyben 1976. december 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1976:182.

Az Európai Közösségek Bíróságának a C-106/77. sz., Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Simmenthal ügyben 1978. március 9-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1978:49

Az Európai Közösségek Bíróságának a 804/79. sz., Európai Közösségek Bizottsága kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ügyben 1981. május 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1981:93.

Az Európai Közösségek Bíróságának a C-473/93. sz., Luxemburgi Nagyhercegség kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1996. július 2-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:1996:263.

Az Európai Közösségek Bíróságának a C-376/98. sz., Németország kontra Európai Parlament és Tanács ügyben 2000. október 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2000:544.

Az Európai Közösségek Bíróságának a C-344/01. sz., Német Szövetségi Köztársaság kontra Bizottság ügyben 2004. március 4-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2004:121.

Az Európai Közösségek Bíróságának a C-36/02. sz., Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn ügyben 2004. október 14-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2004:614.

Az Európai Közösségek Bíróságának a C-145/04. sz., Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2006:543.

Az Európai Unió Bíróságának a C-208/09. sz., Ilonka Seyn-Wittgenstein kontra Landeshauptmann von Wien ügyben 2010. december 22-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2010:806.

Az Európai Unió Bíróságának a C-391/09. sz., Malgožata Runevič-Vardyn et Łukasz Paweł Wardyn kontra Vilniaus miesto savivaldybės administracija e.a. ügyben 2011. május 12-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2011:291.

Az Európai Unió Bíróságának a C-399/11. sz., Stefano Melloni kontra Ministerio Fiscal, 2013. február 26-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2013:107.

Az Európai Unió Bíróságának 2/13. sz. 2014. december 18-án elfogadott véleménye.

Az Európai Unió Bíróságának a C-62/14. sz., Peter Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag ügyben 2015. június 16-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2015:400.

Az Európai Unió Törvényszékének a T-512/12. sz., Front Polisario kontra Tanács ügyben, 2015. december 10-én hozott ítélete, ECLI:EU:T:2015:953

Az Európai Unió Bíróságának a C-438/14. sz., Nabil Peter Bogendorff von Wolffersdorff kontra Standesamt der Stadt Karlsruhe et Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe ügyben 2016. június 2-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2016:401.

Az Európai Unió Bíróságának a C-643/15. sz. és a C-647/15. sz., Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ügyekben 2017. szeptember 6-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:631.

Az Európai Unió Bíróságának a C-42/17 sz., M.A.S. és M.B. ellen folytatott büntetőeljárás ügyben 2017. december 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:936.

Juliane Kokott főtanácsnoknak a C-428/06. sz., C-429/06. sz., C-430/06. sz., C-431/06. sz., C-432/06. sz., C-433/06. sz. és C-434/06 sz., Unión General de Trabajadores de La Rioja UGT-RIOJA kontra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya e.a. összevont ügyekben 2008. május 8-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2008:262.

Juliane Kokott főtanácsnoknak a C-222/07. sz., Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA), 2008. szeptember 4-én ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2008:468.

Manuel Poiares Maduro főtanácsnoknak a C-213/07 sz., Michaniki AE kontra Ethniko Symvoulío Radiotileorasis, Ypoyrgos Epikrateias, Elliniki Technodomiki (TEVAE) ügyben 2008. október 8-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2008:544.

Melchior Wathelet főtanácsnoknak a C-104/16 P. sz., Font Polisario kontra Tanács ügyben 2016. szeptember 13-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2016:677.

Yves Bot főtanácsnoknak a C-643/15. sz. és a C-647/15. sz., Szlovákia és Magyarország kontra Tanács egyesített ügyekben 2017. július 26-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2017:618.

A cseh Alkotmánybíróság ÚS 19/08. sz. 2008. november 26-án hozott ítélete.

A cseh Alkotmánybíróság Pl. ÚS 5/12. sz. 2012. január 31-én hozott ítélete.

A francia Alkotmánytanács 76-71 DC sz., az Európai Közösségek Tanácsának a Közösségek Közgyűlésének közvetlen és általános választásokon történő megválasztására vonatkozó döntésének ügyében 1976. december 30-án hozott döntése, Rec., 15. o.

A francia Alkotmánytanács 92-312 DC sz., az Európai Unióról szóló szerződés ügyében 1992. szeptember 2-án hozott, úgynevezett Maastricht II döntése, Rec., 76. o.

A francia Alkotmánytanács 2006-540 DC sz. az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogokra vonatkozó törvény ügyében 2006. július 27-én hozott döntése, Rec. 88. o.

A francia Alkotmánytanács 2007-560 DC sz., az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Közösséget létrehozó szerződést módosító Lisszaboni Szerződésre vonatkozó ügyben 2007. december 20-én hozott döntése, Rec. 459. o.

A francia Alkotmánytanács 2018-765 DC sz., a személyes adatok védelmével kapcsolatos törvényre vonatkozó ügyben 2018. június 12-én hozott döntése.

A lengyel Alkotmánybíróság K 18/04. sz., 2005. május 11-én hozott ítélete.

A lengyel Alkotmánybíróság K 32/09. sz. 2010. november 24-én hozott ítélete.

A lengyel Alkotmánybíróság SK 45/09. sz. 2011. november 16-án hozott ítélete.

A magyar Alkotmánybíróság 143/2010 (VII. 14.) határozata.

A magyar Alkotmánybíróság 33/2012 (VII. 17.) határozata.

A magyar Alkotmánybíróság 3130/2016 (VI. 21.) végzése.

A magyar Alkotmánybíróság 12/2016 (VI. 22.) határozata.

A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) határozata.

A magyar Alkotmánybíróság 2/2019. (III. 5.) határozata.

A német Alkotmánybíróság úgynevezett Solange I ügyben 1974. május 29-én hozott ítélete, BVerfGE 37, 271.

A német Alkotmánybíróság úgynevezett Solange II ügyben 1986. október 22-én hozott ítélete, BVerfGE 73, 339.

A német Alkotmánybíróság úgynevezett Maastricht Szerződés ügyben 1993. október 12-én hozott ítélete, BVerfGE 89, 155.

A német Alkotmánybíróság úgynevezett Lisszabon ügyben 2009. június 30-án hozott ítélete, BVerfGE 123, 267.

A német Alkotmánybíróság úgynevezett Gauweiler ügyben 2014. január 14-én hozott ítélete, BVerfGE 134, 366.

A német Alkotmánybíróság 2015. december 15-én hozott ítélete, BVerfGE 141, 1.

Az olasz Alkotmánybíróság 183/73. sz. ügyben 1973. december 27-én hozott ítélete.

Az osztrák Alkotmánybíróság VfGH G138-142/05. sz. ügyben 2006. október 11-én hozott ítélete.